Weatherbyds

KORTE AANTEEKENINGEN

OP DE

GRONDWET.

DOOR

Mr. L. Ed. LENTING.



ROTTERDAM,
NIJGH & VAN DITMAR,
1880.

L.

KORTE AANTEEKENINGEN

OP DE

GRONDWET.

DOOR

Mr. L. Ed. LENTING.



ROTTERDAM,
NIJGH & VAN DITMAR,
1880.

INHOUD.

VIERDE HOOFDSTUK.

VIJFDE HOOFDSTUK.

ZESDE HOOFDSTUK.

ZEVENDE HOOFDSTUK.

ACHTSTE HOOFDSTUK.

NEGENDE HOOFDSTUK.

TIENDE HOOFDSTUK.

ELFDE HOOFDSTUK.

„Is niet de Grondwet zelve, dat fundament van den Staat, gebleken ernstige fouten te bezitten," vroeg de voormalige hoogleeraar VISSERING, thans minister van financiën, toen hij den 3en November 1873 bij het vijf-en-twintigjarig feest onzer Grondwet als feestredenaar was opgetreden. En op die vraag gaf hij dit antwoord: „er behoort voorwaar geen ongemeen kritisch talent toe om in tal van hare artikelen fouten te ontdekken. En het is niet vreemd, dat zich stemmen laten hooren, die vragen, of het nu na vijf-en-twintig jaren niet tijd wordt haar op nieuw te herzien."

Reeds een paar jaren vroeger, in de zitting der Tweede Kamer van 24 April 1871, had de heer VAN ECK de wenschelijkheid der herziening van de Grondwet op sommige punten betoogd 1). Doch de grijze staatsman, die toen aan het hoofd van het bewind stond, de heer THORBECKE, beantwoordde dien eisch met de exceptie, dat de Grondwet nauw den leeftijd van de meerderjarigheid had bereikt, alsof de betrekkelijk korte duur der toepassing eenig gewicht in de schaal kon leggen, wanneer eenmaal de noodzakelijkheid der herziening uitgemaakt was. 't Is waar, twee jaren later beantwoordde ik zelf in een geschrift 2) de vraag, of het *toen* wenschelijk was tot eene herziening over te gaan, ontkennend, omdat de eisch daartoe van het volk moest uitgaan, en de herziening zelve eene diep gevoelde behoefte moest zijn. Doch ik voegde er bij, dat die behoefte zich spoediger kon doen gevoelen, dan men vermoedde, en dat men daarop voorbereid moest zijn. En zie, nauw zijn wij vier jaren verder,

1) *Hand. der 2e Kamer* 1870/71, blz. 551.

2) *Volk en Regeering*, blz. 159 volg.

of de eisch om althans enkele punten in onze Grondwet te wijzigen, klinkt niet vreemd meer.

Dat de Grondwet, zoo als zij in 1848 is gewijzigd, in vele opzichten fouten bevat, die het kenmerk dragen van de overijling, waarmede men toen aan het algemeen verlangen der natie wilde te gemoet komen, wordt erkend. Bevreesd als men was, dat wellicht eerder dan men kon voorzien, een gouvernement de teugels van het bewind zou aanvaarden, dat bij eene mindere omschrijving der grondwettige voorschriften, daaraan eene uitlegging en toepassing zou geven, indruischende tegen den geest der Grondwet zelve en de bedoeling van hare ontwerpers, heeft men in plaats van zich slechts bij *hoofdbeginselen* te bepalen, haar te veel doen nederdalen in bijzonderheden, die het beter ware geweest aan den gewonen wetgever over te laten. De wetgever in 1848 heeft er niet aan gedacht, dat de stroom der tijden juist in die bijzonderheden dikwijls wijziging noodzakelijk maakt. De ervaring heeft dan ook geleerd, hoe verkeerd men toen gehandeld heeft. Bij elke uiting van den wensch van hervorming stuit men op de onverbiddelijke bepalingen der Grondwet. Eene afdoende regeling der kieswet of van ons krijgswezen is onmogelijk zonder herziening der Grondwet. Ten opzichte van de kiesbevoegdheid werd zulks onverholen uitgedrukt door de meerderheid der Commissie van de Tweede Kamer, welke in de zitting 1875 — 1876 verslag uitbracht op een adres, betrekkelijk de onregelmatigheden bij de verkiezing van gemeenteraadsleden te Elst, nl: „dat alleen door herziening der Grondwet eene voldoende regeling van het kiesrecht hier te lande kan worden verkregen" 1). Behalve dit punt, zal het door niemand ontkend worden, dat verscheidene artikelen òf zich kenmerken door een slechte redactie, òf aan het euvel lijden van onduidelijkheid.

Vraagt men mij of ik eene herziening der *geheele* Grondwet *op dit oogenblik* urgent beschouw, dan antwoord ik daarop

1) *Bijl. tot de Handel. der St.-Gener.*, 1875/76 No. 91. Ik kom later op dit stuk terug.

ontkennend; doch ik acht daarentegen eene wijziging van de door den minister KAPPEYNE VAN DE COPPELLO in de laatste phase der ministeriëele crisis, welke gedurende den zomer des vorigen jaars plaats vond, aangewezene punten — herziening nl. der artikelen, betrekkelijk de kiesbevoegdheid — hoogst noodzakelijk. Wellicht zou ik daarbij gevoegd willen hebben de herziening van art. 196 en volgende, regelende de wijze, waarop veranderingen in de Grondwet kunnen gebracht worden. Vooral de wijziging betrekkelijk de kiesbevoegdheid acht ik daarom te meer dringend, omdat zij nu plaats kan hebben in eenen kalmen, rustigen tijd. Wordt van die gelegenheid geen gebruik gemaakt, dan loopt men gevaar later aan een drang te moeten voldoen, waaraan men geen weerstand zal kunnen bieden, en waardoor men verder zal moeten gaan, dan de gematigden in den lande wenschelijk achten. Wordt aan den eisch eener herziening van onze Grondwet in verband met de hervorming van ons kiesstelsel te gemoet gekomen, en wordt ook het XIe hoofdstuk (*van veranderingen*) gewijzigd, waardoor herziening van andere punten gemakkelijker wordt gemaakt, dan zouden de overige bepalingen der Grondwet, hoe gebrekkig ook, nog tot gelegener tijd, en naar mate van de behoefte, kunnen blijven bestaan.

Het vooruitzicht op eene Grondwetsherziening in die richting is voor 's hands verdwenen, sedert het kabinet KAPPEYNE is afgetreden, en een nieuw kabinet onder den heer van LYNDEN VAN SANDENBURG de teugels van het bewind in handen heeft genomen. Wel is waar verklaarde de leider en samensteller van het tegenwoordig ministerie bij de discussiën over het Adres van Antwoord op de Troonrede zich niet bepaald tegen Grondwetsherziening; doch zoowel uit de Memorie van Beantwoording op het Iste Hoofdst. der Staatsbegrooting, als uit de mondelinge gedachten-wisseling in de Tweede Kamer bleek al ras duidelijk, dat de regeering geen voornemen had eene Grondwetsherziening voor te bereiden in den geest als door het vorig kabinet bedoeld.

Immers in de zooeven genoemde Mem. v. Beantwoording verklaarde de regeering, „dat zij niet zou terugdeinzen voor wat naar de voortgaande ontwikkeling der tijden hervorming en nieuwe regeling eischt," maar zij kon daaraan „niet de belofte verbinden om onverwijld min of meer partiëele voorstellen tot herziening der Grondwet aan de orde te stellen." Volgens haar ging 't niet aan, „enkele voorschriften van de Grondwet brokswijze te veranderen, zoo dikmaals deze in den weg schijnen te staan aan wenschen en eischen, die zich hebben doen hooren." —„Wijziging der Grondwet," meende zij, „mag dan alleen aan de orde worden gesteld, wanneer zij de vrucht is van een door grondig onderzoek en gedachtenwisseling gerijpte volksovertuiging en als gebiedend noodzakelijk wordt erkend."

Het ligt niet op mijnen weg thans met de regeering polemiek te voeren over hare opvatting. Doch ik merk met alle bescheidenheid op, dat hare verklaring of *niets* zegt, of voor zoover zij *iets* zegt, eene onjuistheid bevat.

Zij zegt *niets*, waar zij beweert dat de regeering niet zal terugdeinzen „voor wat naar de voortgaande ontwikkeling der tijden hervorming en nieuwe regeling eischt," omdat eene regeering, die het tegenovergestelde wilde, eene onmogelijkheid zou zijn. En wat de onjuistheid betreft, zij springt m. i. in het oog, waar zij van eene *partiëele* herziening der Grondwet spreekt. Het is mij steeds voorgekomen, en ik heb dat vroeger ook te kennen gegeven 1), dat juist eene herziening van hetgeen noodig is — van hetgeen *in* de Grondwet niet meer in overeenstemming is met de tijdsomstandigheden, m. a. w. dat eene *partiëele* herziening in den geest en de bedoeling der Grondwet ligt. „Een voorstel tot verandering *in* de Grondwet," zegt art. 196, „wijst de verandering duidelijk aan." Er wordt niet gezegd: „elk voorstel tot verandering *van* de Grondwet," maar „*in* de Grondwet," terwijl dan art. 199 beveelt, dat de veranderingen, d. i. de partiëele, *bij* de Grondwet zullen worden gevoegd.

1) *Schets v. h. Nederl. Staatsbestuur enz.*, bl. 414 (4e uitg.).

Verder doe ik de vraag, wat bedoelt de regeering met hetgeen zij zegt, dat 't niet aangaat, sommige voorschriften der Grondwet te herzien, zoo dikwijls deze aan eischen en wenschen in den weg staan? Bedoelt zij eischen en wenschen van een voorbijgaanden volkswaan? Doch dan zou ik de vraag willen doen, of de eisch tot eene zoodanige herziening der kieswet, waarbij het intellect tot zijn recht komt, welke niet kan plaats hebben zonder eene voorafgaande wijziging van de daarop betrekkelijke grondwettige bepalingen, een ongemotiveerde eisch is van het oogenblik, een tijdelijke en voorbijgaande volkswaan, dan wel of niet eene zoodanige herziening is geworden eene algemeen diep gevoelde behoefte?

Nog op één punt wil ik de aandacht vestigen. Wanneer men terugdeinst voor eene Grondwetsherziening in den geest, zooals die op dit oogenblik wordt verlangd, op grond van verschil van gevoelen in den boezem der Staten-Generaal over de opportuniteit, dan zal ook nooit tot het werk besloten kunnen worden, omdat er altijd leden zijn zullen, die de exceptie zullen opwerpen, dat het oogenblik daarvoor niet geschikt is. Op die wijze zou het werk verschoven worden *ad Calendas Graecas*, of wel het zal tot stand komen op een oogenblik, dat de regeering en vertegenwoordiging daartoe door den drang der omstandigheden en in minder rustige tijden gedwongen worden.

Reeds sedert geruimen tijd had ik meest ten eigen nutte eenige aanteekeningen op onze Grondwet gemaakt, en haar met andere, zoo oudere als nieuwere constitutiën van vreemde Staten vergeleken 1). Ik besloot — al was het vooruitzicht op eene Grondwetsherziening, zelfs in den meer beperkten zin van den heer KAPPEYNE, verdwenen — die losse en onsamen-

1) Ik bepaalde mij inzonderheid bij die van Belgie, van Pruissen (van 1850 met hare wijzingen in 1851—1857), van Italië (van 1848), van Portugal (van 1826 met hare wijzigingen in 1852 en later), en van Spanje (van 1876, medegedeeld in de *Annuaire de législation étrangère* 1877. blz. 414 volg.) enz.

hangende aanteekeningen te rangschikken en uit te werken. Ik besteedde daaraan een groot gedeelte der recessen van de Kamer en verder de vrije uren, die de parlementaire werkzaamheden mij overlieten. Ik geef ze voor wat ze zijn. Op strenge wetenschappelijkheid moge mijn arbeid geen aanspraak maken, toch vlei ik mij dat hier en daar eene gegronde opmerking is gemaakt, die wellicht, wanneer eenmaal tot eene herziening der Grondwet wordt overgegaan, benuttigd kan worden. Ook kan het misschien zijne goede zijde hebben, indien nu reeds gewezen wordt op de leemten, die onze Grondwet heeft.

Ik heb zooveel mogelijk het terrein der praktijk trachten te vermijden. Doch dit heeft mij niet belet met belangstelling kennis te nemen van den arbeid van den heer HEEMSKERK Az., opgenomen in het IX en X der nieuwe Serie van de *Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Provinciaal- en Gemeentebestuur in Nederland.* Zijn er punten van overeenstemming tusschen ons, er zijn ook van verschil. Daar waar ik aan den lust geen weerstand kon bieden, heb ik mij veroorloofd tegen over zijn gevoelen het mijne te verdedigen.

Nadat ik reeds een groot gedeelte van mijne aanteekeningen had afgewerkt, zag ook de *Onpersoonlijke Proeve van Grondwetsherziening* het licht 1). Zooveel ik kon heb ik haar hier en daar besproken. Bij al de waardeering van den arbeid, door den mij onbekenden schrijver aan zijne *Proeve* besteed, meen ik, dat hij nog in erger mate dan onze tegenwoordige Grondwet in bijzonderheden is afgedaald, die den gewonen wetgever in het wijzigen en veranderen van de wetgeving naar eisch der tijdsomstandigheden te veel binden. Eene Grondwet moet slechts hoofdbeginselen samenvatten, wil zij in het volksleven de kracht worden, die noodig is voor de politische ontwikkeling eener natie.

L.

Den Haag, Mei 1880.

1) Leiden bij E. J. BRILL, 1879.

PS. Nadat mijn arbeid reeds naar de drukkerij was verzonden, komt mij het slot van het betoog des heeren HEEMSKERK *De praktijk onzer Grondwet* in handen 1). Ik lees daarin: „Eene zuivering der Grondwet van al wat praktisch belemmerend en ondoelmatig is gebleken, ware eene weldaad voor het land. Wordt de behoefte daaraan nog niet algemeen gevoeld, zij zal allengs meer en meer gevoeld worden; eene regeering, die vertrouwen inboezemt, vermag daartoe veel......

„Een onveranderlijk getal leden der Tweede Kamer uit onveranderlijke districten gekozen; eene toevoeging van de zoogenaamde capiciteiten aan de belasting betalende kiezers; eene gewijzigde samenstelling der Eerste Kamer, waardoor deze werkelijk een behoudend en behoedend element in den Staat zou zijn 2); een kiezerscorps voor de gemeenteraden, onafhankelijk van den census voor de Staten-Generaal; dit alles is niet zonder Grondwetsherziening te verkrijgen..."

„Wellicht is er in September 1879 eene gunstige gelegenheid voorbijgegaan om de Grondwet met goeden uitslag te herzien, en komt die in lange niet terug. Wellicht staat binnen kort eene of andere aanleiding tot dien arbeid voor de deur, waaraan niemand op dit oogenblik denkt. Verdiepen wij ons dus niet in staatkundige casus positiën.

„Maar indien te eeniger tijd de Grondwet moet en kan worden herzien, dan dunkt mij dat hare praktijk sedert 1848 geleerd heeft, dat zij, bij uitmuntende hoofdbeginselen, veelzins te kort komt aan praecisie van uitdrukking en gedachte, dat zij de grenzen der openbare machten òf niet òf gebrekkig afbakent, veel te veel aan bijzondere wetten overlaat, zonder de hoofdbeginselen, waarvan die wetten zouden moeten uitgaan, aan te geven, terwijl zij anderzijds eenige zeer belemmerende en lastige bepalingen bevat,

1) Zie het eerste Nr. van het IXe deel der *Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Prov.- en Gemeentebestuur in Nederl.* Nieuwe serie. De in den tekst aangehaalde plaats vindt men op blz. 41 en 43.

2) Over deze opvatting van de roeping der Eerste Kamer zal ik later met den Schr. in debat treden.

die eigenlijk in speciale wetten of reglementen te huis behoorden.

„Een groot gebrek is het ook, dat zij hare eigene herziening zoo moeilijk heeft gemaakt; een gebrek, zóó belangrijk, dat eene wet van herziening, alleen het XI[e] Hoofdstuk betreffende, reeds eene weldaad zou mogen heeten.

Dat ik mij in 't algemeen met deze uitspraak van den geachten schrijver vereenig, behoef ik niet te zeggen. Reeds boven schreef ik, dat bij veel verschil van gevoelen, ook in sommige opzichten overeenstemming tusschen hem en mij bestaat. Ten opzichte van de door mij aangehaalde zinsneden verschil ik van hem, wanneer hij aan onze Grondwet verwijt, dat zij soms te veel aan bijzondere wetten overlaat, zonder de hoofdbeginselen aan te geven, waarop die wetten zouden moeten steunen. Gelijk ik boven reeds aanteekende is mijne voornaamste grieve tegen de Grondwet eene geheel tegenovergestelde, nl. dat zij *te veel* heeft geregeld. Doch genoeg hiervan. Ik heb gemeend de conclusie van den conservatieven staatsman te moeten mededeelen, ten bewijze, dat ook naar zijn gevoelen aan de Grondwet gebreken kleven, welke het denkbeeld eener, zij 't dan ook partiëele, herziening zullen wettigen.

L.

EERSTE HOOFDSTUK.

Van het Rijk en zijne inwoners.

Behalve dat hier twee onderwerpen zijn bijeengebracht, die beter ieder onder afzonderlijke paragrafen behandeld behooren te worden — nl. 1° het rijk en de deelen er van, 2° de rechten der ingezetenen — lijdt het hoofdstuk aan onvolledigheid, daar onderscheidene rechten op andere plaatsen vermeld worden, terwijl zij meer eigenaardig hier te huis behooren. Ik kom op dit laatste straks terug.

ART. 1. „Het koningrijk der Nederlanden bestaat in Europa uit......" enz.

De provincie Limburg komt het eerst in de Grondwet van 1840 als hertogdom voor 1). Het is bekend, dat bij het Londensche tractaat van 19 April 1839 aan den Koning der Nederlanden, tot vergoeding van het aan België afgestane gedeelte van Luxemburg, het beoosten van den rechter Maasoever gelegen gedeelte van Limburg toegekend werd, hetzij in zijne hoedanigheid van Groothertog van Luxemburg, hetzij om het met zijne overige Nederlandsche provinciën te vereenigen, en dat de Koning, tot het laatste overgaande, toch op den Duitschen Bondsdag van 16 Aug. 1839 met die provincie, als hertogdom tot den Duitschen Bond is getreden met uitzondering van de vestingen Maastricht en Venlo en hare rayons. Bij eene her-

1) Zie de Mem. v. B. op de afdeelingsverslagen betrekkelijk de herziening van de Grondwet 1840. „Limburg wordt genoemd een hertogdom, in navolging van art. 1 der Grondwet, alwaar Luxemburg insgelijks verschijnt onder de benaming van Groot-hertogdom, en omdat die landstreek als hertogdom, en niet als provincie in het Duitsche Bondgenootschap is opgenomen." *Handel. van de Regeer. en de Staten-Generaal over de herziening der Grondwet* 1840. (ed. BELINFANTE), Iste D. bladz. 151.

ziening der Grondwet zal, nu voor Limburg het verband met den Duitschen Bond is opgeheven, ook de aanleiding voor den titel van hertogdom moeten vervallen.

Eene andere vraag is: waarom worden de koloniën en bezittingen van het rijk niet genoemd? Dat zij tot het rijk behooren en er een geheel mede uitmaken, is erkend. Reeds THORBECKE achtte het in de Grondwet van 1840 een gebrek, „dat zij in de grondwettige geographie niet zijn opgenomen." „Deze moest," voegde hij er bij, „volledig zijn" 1). De commissie van 17 Maart 1848 bepaalde zich bij de toevoeging van de woorden „in Europa," waardoor zij meende genoegzaam uitgedrukt te hebben, dat ook de koloniën „publiek of staatsgebied, niet slechts domein zijn," m. a. w. dat het rijk der Nederlanden zich ook buiten Europa uitstrekt 2).

Dit belet echter niet, dat de vraag wel overweging verdient of hetgeen THORBECKE de grondwettige geographie noemde, niet vollediger kon zijn. De Constitutie van Portugal heeft de overzeesche bezittingen van het rijk opgenomen 3). Ik zou echter bezwaar maken dat voorbeeld te volgen, door onze overzeesche bezittingen bij name te noemen. Toen in 1848 de Grondwet gewijzigd werd, was Nederland ten opzichte van een gedeelte van Sumatra nog gebonden door het Londensch tractaat van 17 Maart 1824 en de daaraan gehechte nota's, waarbij aan Nederland verboden werd de intregriteit van Atjeh aan te randen. Indien men toen de bezittingen in Indië, álsmede die op de westkust van Afrika bij name had genoemd in de Grondwet, zou door de overeenkomsten met Engeland van 25 Febr. 1871 over den afstand van de kust van Guinea, en van 2 Nov. 1871 betreffende het eiland Sumatra, de geographie van de Grondwet niet volledig meer zijn geweest. Onze eigenaardige positie in den Indischen

1) *Aanteekeningen op de Grondwet* I, bladz. 1 volg.

2) Ik vestig de aandacht op eene goed geschrevene dissertatie van den heer Mr. C. TH. VAN DEVENTER, getiteld: „*Zijn naar de Grondwet onze koloniën deelen des Rijks?*" Leiden 1879.

3) Zie art. 2, §§ 2 en 3.

Archipel brengt soms mede, dat vazal-staten onder het rechtstreeksch Nederlandsch gezag moeten komen. Elke opsomming onzer bezitingen aldaar zou telkens wijziging ondergaan. Doch welk bezwaar zou er bestaan, indien in de Grondwet uitgedrukt werd, dat het rijk bestaat in Europa uit de in art. 1 genoemde provinciën, en buiten Europa uit de overzeesche bezittingen en koloniën? 1)

Indien eene dergelijke redactie bijval vond, dan zou ook art. 118 2) zeer eigenaardig hierop kunnen volgen. Men zou dan tevens kunnen uitdrukken, dat die bezittingen en koloniën door bijzondere reglementen, bij wet vastgesteld, worden geregeerd (art. 59, 2e lid). Evenzoo zouden het 3e lid van art. 59 en het geheele artikel 60, voor zoover die niet eigenlijk beter in de regeeringsreglementen te huis behooren, daarbij gevoegd kunnen worden.

Ten slotte merk ik hier op, dat het 3e lid van art. 57 3) in dit hoofdstuk volkomen op zijne plaats is, te eer omdat in het volgende artikel gesproken wordt van de verandering der grenzen van den Staat.

Art. 2. „De wet kan provinciën en gemeenten vereenigen en splitsen.
„De grenzen van den Staat, van de provinciën en de gemeenten kunnen door de wet worden veranderd."

Met betrekking tot dit artikel heb ik deze opmerking, dat het tweede lid van dit artikel ten opzichte van provinciën en gemeenten eigenlijk hetzelfde zegt als het eerste lid. Immers vereeniging of splitsing eener provincie of gemeente brengt van zelve verandering van grenzen mede.

Het artikel spreekt alleen van *vereeniging* en *splitsing* van

---

1) De Schrijver van de *Onpersoonlijke Proeve van Grondwetsherziening* heeft in art. 1 eene dergelijke bepaling.

2) *„De Grondwet en andere wetten zijn alleen voor het rijk in Europa verbindende, tenzij het tegendeel daarin wordt uitgedrukt."*

3) *„Verdragen, welke hetzij afstand of ruiling van eenig grondgebied des rijks in Europa of andere werelddeelen, hetzij eenige andere bepaling of verandering, wettelijke rechten betreffende, inhouden, worden door den Koning niet bekrachtigd, dan nadat de Staten-Generaal die bepaling of verandering hebben goedgekeurd."*

provinciën en gemeenten, en voorziet niet het geval, dat eene twaalfde provincie aan de Zuiderzee wordt „ontwoekerd", of dat eene nieuwe gemeente wordt opgericht. Wat het laatste betreft, in het voorl. versl. over de regeerings-ontwerpen werd de vraag gedaan of daaromtrent geene bepaling moest voorkomen. Men dacht daarbij aan de zoodanige, die van tijd tot tijd hier te lande door indijking en droogmaking ontstonden, en men wees op het voorstel der negen mannen 1), dat van het oprichten van gemeenten gewag maakte. De regeering antwoordde, dat de oprichting van geheel nieuwe gemeenten eene „daadzaak" (sic?) scheen te zijn, „die slechts administratief behoorde te worden erkend, en waarvan dus geen gewag in de Grondwet behoeft te worden gemaakt."

Ik erken, dat ik het antwoord niet volkomen vat. Intusschen ontstaat in den regel eene nieuwe gemeente door splitsing eener oude gemeente. De heer HEEMSKERK noemt de gemeenten Anna-Paulowna en Haarlemmermeer. Wat de eerstgenoemde betreft, zij werd eene zelfstandige gemeente door losmaking van de gemeente de Zijpe 2). De Haarlemmermeer is eene nieuwe gemeente geworden, na droogmaking van den plas, die niet schijnt ingedeeld te zijn geweest bij andere gemeenten, zoodat er van splitsing geen sprake kon zijn. De oprichting heeft bij de wet plaats gehad 3), en men is steeds afgeweken van het denkbeeld der regeering van 1848. De gemeente IJmuiden, die op de nominatie staat van tot eene zelfstandige gemeente te worden verheven, behoort administratief tot de gemeente Velsen, waarvan zij dus losgemaakt moet worden. Gevallen van oprichting van nieuwe gemeenten, die hare zelfstandigheid niet aan splitsing te danken hebben, zullen zeldzaam zijn. Doch het geval *kan* zich voordoen. En ofschoon de tijd nog zeer ver schijnt te zijn, dat door de droogmaking van de Zuiderzee eene nieuwe provincie bij de bestaande ge-

---

1) Art. 4, 2e lid. Zie *Handelingen omtrent het voorstel van 9 leden der 2e Kamer van de Staten-Generaal*, (ed. BELINFANTE) blz. 5 en 6.

2) Zie Wet van 19 Juli 1870. (Stbl. No. 117.)

3) Wet van 11 Juli 1855. (Stbl. No. 70.)

voegd zal worden, mag toch de vraag gedaan worden, hoe dan gehandeld zal worden 1).

Wellicht ware het uit dat oogpunt wenschelijker, dat in art. 1 de provinciën niet bij name werden genoemd, zooals ook in het voorl. verslag over de regeerings-ontwerpen in 1848 werd te kennen gegeven, omdat dan zonder grondwetsherziening bij gewone wet eene nieuwe provincie in het leven kan geroepen worden. Of wel men zou in art. 1 er bij moeten voegen: „zoolang daaromtrent niet anders bij de wet is voorzien," of iets dergelijks, om duidelijk te doen uitkomen, dat de gewone wetgever eene andere indeeling kan maken.

Met art. 3 begint de vermelding der rechten van de ingezetenen. Tot staving mijner beschuldiging van onvolledigheid, zooeven gedaan, herinner ik, dat verscheidene rechten òf in het hoofdstuk Justitie òf in dat van de Godsdienst voorkomen, die eigenlijk hier te huis behooren. Ik noem b. v. het recht dat niemand van zijn eigendom kan ontzet worden, dan ten algemeene nutte (art. 147); dat niemand tegen zijn wil van zijn eigen rechter kan worden afgetrokken (art. 150); dat buiten de gevallen, in de wet bepaald, niemand in hechtenis kan worden genomen, dan op een rechterlijk bevel (art. 151); dat niemand de woning van een ingezeten, diens ondanks, mag binnen treden (art. 153); dat het geheim der post moet worden geëerbiedigd (art. 154); dat geene verbeurdverklaring der goederen mag plaats hebben (art. 155). Hetzelfde geldt van de vrijheid van belijdenis der godsdienstige meeningen, en dat de belijders der onderscheidene godsdiensten allen dezelfde burgerlijke en burgerschapsrechten hebben, en dat zij gelijke aanspraak hebben op het bekleeden van ambten en waardigheden (artt. 164 en 166). Al deze rechten behooren — gelijk in de meeste Constitutiën geschiedt —

---

1) De schrijver van de *Onpersoonlijke Proeve* heeft in zijne redactie van het *oprichten* van provinciën en gemeenten gesproken. Zie zijne artt. 120 en 142.

bijeen gebracht te worden met die, welke in art. 3 en volgende omschreven zijn 1).

Aan de andere zijde wordt hier eene bepaling gemist, die wel is waar gevonden wordt in het Burgerl. Wetboek, doch die eerder in de Grondwet behoort vermeld te worden, nl. dat allen, die op het grondgebied van den Staat zich bevinden vrij zijn, en dat slavernij noch persoonlijke diensten geduld worden (Art. 2 B. W.). Een dergelijk voorschrift behoort hier zijne plaats te vinden, omdat de bescherming van persoon en goed, in art. 3 vermeld, eene andere beteekenis heeft.

Art. 3. „Allen, die zich op het grondgebied van het rijk bevinden, hetzij ingezetenen of vreemdelingen, hebben gelijke bescherming van personen en goederen.

„De wet regelt de toelating en uitzetting van vreemdelingen en de algemeene voorwaarden, op welke ten aanzien van hunne uitlevering verdragen met vreemde mogendheden kunnen worden gesloten."

De Commissie van 17 Maart 1848 had gezegd, dat de werking van den in dat artikel genoemden regel ten opzichte van de vreemdelingen *„in buitengewone omstandigheden"* en *„voor zekeren tijd"* kon worden geschorst door eene wet, „die den Koning met zulk eene macht over den vreemdeling bekleedt, als noodig scheen." Zij volgde hierin het voorstel der negen mannen 2). Behalve dat de redactie alles behalve fraai was, scheen ook de zaak niet boven alle bedenking verheven te zijn. Eene wet zou — dit was de bedoeling — aan het uitvoerend gezag de bevoegdheid geven om in buitengewone omstandigheden den regel niet toe te passen, en dus den vreemdeling naar welgevallen uit te zetten of uit te leveren. Zou zulk eene groote bevoegdheid aan het uitvoerend gezag te verstrekken wel raadzaam zijn? Men zou toch in zulk eene

---

1) De schrijver van de *Onpersoonlijke Proeve* heeft de meeste dier rechten samengebracht onder het hoofdstuk Justitie. (Zie art. 165 en volg.) Ik zou mij met die plaats niet kunnen vereenigen. Het hoofdst., dat aan de Justitie is gewijd, moet m. i. zich alleen bepalen tot de rechterl. inrichting en rechtspraak. Bovendien heeft de schr. daarin opgenomen onderscheidene bepalingen, die in de Grondwet minder tehuis behooren.

2) Art. 5, 2e lid.

wet moeilijk al de gevallen kunnen voorzien. Was het bovendien goed gezien aan het uitvoerend gezag de beoordeeling over te laten van hetgeen als buitengewone omstandigheid mocht gelden, of daaraan de beslissing te geven van den tijd, gedurende welken de grondwettige regel mocht worden geschorst?

Het regeeringsvoorstel nam de redactie van de Commissie over, doch met weglating van de buitengewone omstandigheden en van de woorden „voor zekeren tijd." Het maakte dus de zaak nog erger. Blijkens het voorl. verslag der Tweede Kamer gaf de meerderheid de voorkeur aan de redactie, welke de regeering in het ontwerp I der zeven en twintig ontwerpen had gevoegd 1). De regeering gaf toe en zoo ontstond het tegenwoordig 2e lid van art 3.

De Belgische constitutie heeft eene kortere redactie: „Tout étranger qui se trouve sur le territoire Belgique, jouit de la protection, accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi." (Zie art. 128) 2). In dat laatste ligt de kracht.

„Wanneer dit artikel uit de Grondwet verdween, zoude deze daarbij zeer weinig verliezen," zegt de heer HEEMSKERK 3). Het is ook mij vrij onverschillig, of dit artikel blijft of vervalt. De roeping van den Staat is de bescherming van al de ingezetenen, inboorlingen zoowel als vreemdelingen, en of het artikel in de Grondwet geschreven is of niet, aan die bescherming zal het niet ontbreken. En wat de toelating, uitzetting of uitlevering van vreemdelingen betreft, ook zonder een grondwettig voorschrift zal de gewone wet er in weten te voorzien. Ik herinner mij niet, dat de constitutiën

1) Zij luidde: „De wet regelt de toelating en de wijze van uitzetting van vreemdelingen, mitsgaders de algemeene voorwaarden, op welke ten aanzien van hunne uitlevering verdragen met vreemde mogendheden kunnen worden gesloten." *Hand. v. d. Reg. en de St. Gener. over de herz. der Grondw.* 1847—48. (ed. BELINFANTE). I. blz. 43.

2) Zie de wet van 1 Oct. 1833 betrekkelijk de *uitlevering*, en die van 22 Sept. 1835 en 23 Febr. 1846 betrekkelijk de *uitzetting*.

3) *Praktijk der Grondw.* (*Bijdragen tot de kennis v. h. Staats-, provinc.- en gemeentebest.* d. IX. Nieuwe serie, blz. 12).

van Pruisen, Italië of Portugal daaromtrent bepalingen inhouden, terwijl het van algemeene bekendheid is, dat dáár ook vreemdelingen zich onbelemmerd en ongestoord kunnen ophouden 1).

Art. 4. „De uitoefening der burgerlijke rechten wordt door de wet bepaald."

Wat bedoelt men met dat artikel? Art. 2. B. W. zegt reeds, dat allen die zich op het grondgebied van den Staat bevinden, het genot hebben van de burgerlijke rechten. Zie ook art. 9 der *Algem. bepaling der Wetgeving* van het koningrijk.

Het komt mij voor, dat dit artikel zonder eenig gevaar vervallen kan. Behalve toch reeds door art. 2 van het B. W. is door art. 3 der Gw. de bescherming van persoon en goed gewaarborgd, terwijl bovendien art. 146 der Gw. zegt, dat er een Burgerl. Wetboek, een Wetboek van Koophandel, van Burgerl. Rechtsvordering enz. zullen zijn.

Art. 5. „Om eenig burgerschapsrecht te hebben moet men Nederlander zijn."

„Burgerschapsrecht" is een woord, dat voor het eerst in de Grondwet van 1848 voorkomt. De Grondwet van 1815 en van 1840 spraken van het stemrecht in de steden en op het platteland en van de bevoegdheid om deel te nemen aan de provinciale en plaatselijke besturen, welk recht bij de wet zou geregeld worden (art. 6), terwijl in art. 7 gezegd werd, dat tot leden der Staten-Generaal en tot eenige bij name genoemde hooge betrekkingen alleen Nederlanders, ingezetenen, geboren binnen het rijk of de overzeesche bezittingen uit aldaar gevestigde ouders benoemd konden worden. Het was dus het recht om te kiezen en om gekozen te worden, en de bevoegdheid voor benoeming tot eenige genoemde betrekkingen, die besproken werden.

---

1) Alleen de Constitutie van Spanje van 1876 houdt in art. 2 eene bepaling in, dat vreemdelingen zich vrijelijk op het grondgebied van den Staat vestigen, en hunne nijverheid of professie uitoefenen mogen, mits die professie overeenkomstig de wettige eischen van bekwaamheid en geschiktheid zij.

Het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 zeide in art. 5: „om staatsburgerlijke en andere burgerschapsrechten te hebben moet men Nederlander zijn", en dit werd aldus toegelicht: „men bezit *staatsburgerlijke* rechten in betrekking tot den Staat als éénheid; andere *burgerschapsrechten* in betrekking b. v. tot eene provincie of plaatselijke gemeente", enz. Helder was dit niet. Het regeeringsvoorstel week van de redactie der Commissie af, en bevatte de redactie, zooals zij nu luidt. In de Mem. van Toel. leest men: „naar het oordeel der regeering sluit het woord burgerschapsrecht in al wat men door staatkundige of politieke rechten kan verstaan. Zoowel het recht om in de steden — provinciën — als in het rijk gemeente, provinciale en staatsrechten uit te oefenen" 1).

Burgerschapsrecht is dus het recht om te kiezen en gekozen te worden, en om dat recht uit te oefenen moet men Nederlander zijn.

Ik meen dat het behoud van deze bepaling bij eene eventueele Grondwetsherziening niet noodig is. De bepaling is te eer overtollig, omdat nu reeds in de artt. 76, 78 en 79 voor het kiesrecht der leden van de 2e Kamer, en voor het lidmaatschap der beide Kamers der Staten-Generaal het Nederlanderschap als vereischte is genoemd, terwijl het nog vermeld zou moeten worden in het IVe Hoofdstuk, waar het, vreemd genoeg, thans gemist wordt. Eindelijk zegt art. 1 van de wet van 28 Juli 1850 (*Stbl.* 44) ter uitvoering van art. 7 der Grondwet, „Nederlanders ten aanzien van het genot van burgerschapsrechten zijn", enz.

ART. 6. Ieder Nederlander is tot elke landsbediening benoembaar.
„Geen vreemdeling is hiertoe benoembaar dan volgens de bepalingen der wet."

Dat de redactie van het 1e lid bijzonder slecht is, wordt van alle zijden erkend; men heeft willen zeggen dat men om

---

1) Zie de aanmerkingen van den hoogleeraar VAN ASSEN over de minder juiste redactie van de Mem. van Toel. in zijne *Scholiën op de Grondwet*, te vinden in de *N. Bijdr. voor Rechtsgeleerdheid en Wetg.*, deel VII (1857), blz. 15.

tot eene landsbediening benoembaar te zijn Nederlander moet zijn.

De Belgische Constitutie zegt juister: „Les Belges sont égaux devant la loi; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par la loi pour des cas particuliers." Art. 6.

De Italiaansche Grondwet vereenigt wat bij ons in de beide artt. 5 en 6, 1e lid, vermeld staat: „Tous les regnicoles, quels que soient leurs titres ou leur rang, sont égaux devant la loi. Tous jouissent également des droits civils et politiques et sont admissibles aux emplois civils et militaires sauf les exceptions déterminées par la loi" (art. 24) 1). In de uitzonderingen, die zoowel de Belgische als de Italiaansche Grondwet voorbehouden, kunnen de vreemdelingen vallen.

De Spaansche en Portugeesche constitutie maken de benoembaarheid afhankelijk van verdiensten en bekwaamheid 2). De Pruisische Constitutie luidt: „Alle Preuszen sind vor dem Gesetze gleich.... Die öffentlichen Aembter sind, unter Einhaltung der von den Gesetzen festgestellten Bedingungen, für alle dazu Befähigten gleich zugänglich" (art. 4).

ART. 7. „De wet verklaart wie Nederlanders zijn.
Een vreemdeling wordt niet dan door eene wet genaturaliseerd."

Indien de gewone wet het Nederlanderschap moet omschrijven, dan zal zij ook bepalen, hoe men het Nederlanderschap verkrijgt en verliest. Onder de middelen om het te verkrijgen is ook de naturalisatie. Doch dan is het 2de lid van art 7 onnoodig.

Ik merk hierbij op, dat er thans tweederlei soort van Nederlanderschap bestaat, n.l. dat van art. 5 van het Burgerlijk Wetboek en dat van de wet van 28 Juli 1850 (Stbl. No. 44). Ik meen, dat het een behoefte is dat onderwerp beter te regelen.

---

1) Ik volg voor de zuidelijke Constitutiën de Fransche vertaling, zooals die voorkomt in het werk van LAFERRIÈRE, herzien door BATBIE, get. *Les Constitutions d'Europe et d'Amérique*, Paris 1869.

2) Art. 5 van de Spaansche, en art. 145 § 13 van de Portugeesche Constitutie.

Art. 8. Niemand heeft voorafgaand verlof noodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet" 1).

Het komt mij voor, dat de redactie korter had kunnen zijn, indien zij luidde: „de drukpers is vrij, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet."

De Italiaansche Grondwet zegt: „La presse sera libre, mais une loi en reprimera les abus" (art. 28, 1ste lid.).

Art. 9. Het recht van petitie.

Art. 21 der Belgische Constitutie is korter en juister. „Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif." In deze korte redactie ligt het beginsel, dat bij ons met meer omhaal van woorden wordt uitgedrukt, dat nl. de petitie *schriftelijk* en *persoonlijk* moet zijn, doch dat meerdere personen eene en dezelfde petitie mogen teekenen, en dat alleen namens wettig erkende lichamen de petitie mag worden onderteekend door het bestuur. Maar de Belgische Constitutie heeft niet opgenomen het verbod, dat die zedelijke lichamen niet mogen petitioneeren over andere onderwerpen, dan die tot hunne bepaalde werkzaamheden behooren. 2) Het is duidelijk dat de vrees voor het petitionnement ten onzent in het spel is geweest. Intusschen heeft men in de Staten-Generaal het nooit zoo nauw genomen. Waarom kunnen dan ook b. v. Gedeputeerde Staten eener provincie niet petitioneeren over kwestiën betreffende de defensie, of een diakoniebestuur over

1) In de Grondwet van 1840 werd de vrijheid van drukpers — vreemd genoeg — vermeld in het Xe Hoofdstuk (*Van het onderwijs en het armbestuur*).

2) De Pruisische Constitutie zegt: „Das Petitionsrecht steht alle Preussen zu. Petitionen unter einen Gesammtnamen sind nur Behörden und Korporationen gestattet" (art. 32). Bij art. 39 echter wordt bepaald, dat onder anderen art. 32 alleen in zoover voor militairen geldt als de militaire wetten en disciplinaire voorschriften daarmede niet in strijd zijn. Dat het recht van petitionnement in Engeland van uitgestrekte beteekenis is, is algemeen bekend. Zie de *Bill of Rights:* „That it is the right of the subjects to petition the King, and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegall."

de afschaffing van plaatsvervanging? En als de heer HEEMSKERK beweert dat eenige wijziging van art. 9 niet kan verlangd worden 1), dan meen ik, dat bij eene toekomstige Grondwetsherziening niet alleen acht moet geslagen worden op de redactie van de Belgische of Pruisische Constitutie, maar dat ook de woorden in het artikel *„en in dat geval — behoorende"*, zonder eenig gevaar voor rustverstoring zouden kunnen vervallen.

ART. 10, 2e lid. „De wet regelt en beperkt de uitoefening van dat recht (nl. van vereeniging en vergadering) in het belang der openbare orde."

Ook hier tweederlei opmerking:

1o. *Regelt* en *beperkt*; regeling houdt m. i. beperking in zich. De geheele wet van 22 April 1855 (*Stbl.* no. 32) bewijst het. Het is „regeling" van dat recht, wanneer b. v. eene vereeniging in strijd met de openbare orde wordt verboden, want daardoor wordt het ook beperkt tot de zoodanige, die niet in strijd zijn met de openbare orde. Het is regeling en tevens beperking van dat recht, wanneer gezegd wordt, dat eene vereeniging niet als rechtspersoon kan optreden dan na erkend te zijn door de wet of den Koning.

2o. Het artikel zegt, dat de wet het recht van vereeniging en vergadering regelt en beperkt *„in het belang der openbare orde"*. Laat men de *beperking* vervallen, omdat die reeds in de *regeling* ligt opgesloten, dan kunnen de woorden „in het belang der openbare orde" eveneens vervallen, omdat zulks van zelf spreekt, en er geen ander belang bestaat ten behoeve waarvan de regeling zou moeten plaats vinden.

Het legt niet op mijnen weg de wet van 22 April 1855 na te gaan, noch den heer HEEMSKERK in zijne beschouwingen ten opzichte van art. 16 2) te volgen 3). Ik herinner alleen, dat de bekende bijeenkomst der Internatioale — ik meen in 1872 — juist door de politiek van non-interventie der regee-

1) *Praktijk*, blz. 21.

2) Dat art luidt: „Vreemdelingen geene ingezetenen zijnde, kunnen niet zijn leden van staatkundige vereenigingen".

3) *Praktijk*, blz. 24 volg.

ring volkomen fiasco heeft gemaakt, hetgeen wellicht niet plaats zou hebben gehad, indien men haar belet of belemmerd had. Ik merk verder op, dat de werklieden-vereenigingen — al wordt daar op algemeen stemrecht aangedrongen — zeer weinig gevaarlijk voor de rust zijn. Niet alleen dat onze werklieden over 't algemeen te verstandig zijn, om niet te begrijpen, dat zij geen minder belang hebben bij orde en rust dan de werkgevers, maar ook dragen hunne bijeenkomsten blijken van kalme discussie en goede leiding. Het zou m. i. eene zeer verkeerde staatkunde zijn, die bijeenkomsten — zoolang zij die kalme houding weten te bewaren — te beletten.

TWEEDE HOOFDSTUK.

Van den Koning.

A. DE ERFOPVOLGING.

Dat in deze afdeeling van het IIe Hoofdstuk veel gevonden wordt, dat onduidelijk en soms onbegrijpelijk is, zal niemand ontkennen. En toch nergens zijn duidelijkheid en klaarheid zoo noodig dan op het punt van troonopvolging. De zaak is van het grootste belang. Er mag geen twijfel bestaan over het recht op de kroon op het oogenblik, dat het geval zich voordoet, dat de toepassing van het recht wordt gevraagd. Zijn de bepalingen voor tweederlei opvatting vatbaar, de natie zal verdeeld worden naar gelang van de voorliefde voor dezen of genen pretendent naar de kroon. Ook de buitenlandsche mogendheden zouden zich geroepen kunnen achten, om zich met de kwestie te bemoeien. Allerlei conflicten kunnen dus ontstaan.

De artikelen 11 tot en met 22 geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

I. Het beginsel, door de Grondwet ten opzichte van de erfopvolging gehuldigd, is, dat de mannelijke lijn altijd vóórgaat bij de vrouwelijke. In art. 14 wordt voor het geval,

dat de oudste zoon des Konings, en dus de Prins van Oranje, geene mannelijke afstammelingen nalaat, het eerst zijne broeders tot den troon geroepen. Nu zou daarop moeten volgen eene regeling van de erfopvolging van de mannelijke zijlinie, indien de broeders van den Prins van Oranje of hunne afstammelingen ontbreken. Dat doet echter de Grondwet niet, of althans in zeer algemeene woorden. Zelfs noch het recht van wijlen Prins Hendrik, indien hij in het leven gebleven ware, en de Koning zonder mannelijke afstammelingen kwam te overlijden — en noch minder dat van Prins Frederik, indien hij den Koning en den Prins van Oranje kwam te overleven — is duidelijk geregeld. Alleen zegt art. 15: „Bij *geheele* ontstentenis van mannelijk oir *uit het Huis van Oranje*, gaat de kroon over tot de dochters des konings." Hieruit blijkt, dat men, ingeval de Koning zonder mannelijke descendenten kwam te overlijden, eerst moet zoeken of er nog mannelijk oir uit het Huis van Oranje bestaat. Met mannelijk oir uit dat Huis bedoelt de Grondwet, dat gesproten is uit het huwelijk van Koning Willem I met Prinses Wilhelmina van Pruisen. Nu is het wel rechtspraktijk, dat de lijn, die het dichtst bij den Koning is, en dus de broeder, het eerst geroepen wordt, om bij gebreke daarvan naar eene verdere lijn over te gaan, maar dat moet ook gezegd en bepaald uitgedrukt worden in de Grondwet.

II. De erfopvolging der vrouwelijke lijn, bij ontstentenis der mannelijke lijn, wordt aldus geregeld:

a de dochter des Konings bij recht van eerstgeboorte (art. 15);

b indien deze dochters ontbreken, dan brengt de oudste dochter van de oudste nedergaande mannelijke lijn uit den laatsten Koning, m. a. w. de oudste dochter van den oudsten zoon des Konings, de koninklijke waardigheid in haar Huis over, en wordt zij bij haar vóóroverlijden door hare afstammelingen gerepresenteerd (art. 16).

Dit artikel spreekt alleen van de *„oudste dochter."* Hebben de tweede of derde dochter — indien de oudste ongehuwd of kinderloos is overleden, geene aanspraak? Wij betwijfelen

het. Men zal zeggen, dat indien zulk een geval zich voordeed, na het overlijden der oudste dochter de tweede op het oogenblik van den dood des Konings de oudste is geworden. Dit belet niet, dat de redactie van art. 16 onduidelijk of fautief is.

Wie wordt in art. 17 1) bedoeld? Mij is dat artikel niet duidelijk. „De oudste nedergaande lijn" uit den laatsten Koning is zijne oudste dochter, maar art. 15 heeft reeds over haar gesproken. Is echter art. 17 inderdaad eene regeling van de erfopvolging van de dochter des Konings, dan had het vóór art. 16 moeten komen te staan.

Is dat niet de bedoeling van art. 17, wat is dan de ratio legis dat in art. 15 van de dochters des Konings niet gezegd wordt, dat zij bij haar vóóroverlijden door hare afstammelingen worden gerepresenteerd, en zulks wèl gezegd wordt van de dochters des troonsopvolgers, art. 16, en eveneens van de naaste bloedverwante des Konings, in art. 18 genoemd?

c. Wanneer de Koning zonder nakomelingen (mannelijke zoowel als vrouwelijke) komt te overlijden — en ook geen mannelijk oir het Huis van Oranje meer bestaat — dan komt de naaste bloedverwante des Konings of haar afstamming aan den troon. De „naaste bloedverwante" des Konings is thans zijne zuster, de Hertogin van SAXEN-WEIMAR. Doch indien zij en hare afstammelingen op dat oogenblik ontbreken, zou Prinses MARIANNE de naaste bloedverwante zijn.

III. Bij eene herziening der Grondwet kan art. 21 vervallen. De daar bedoelde Princes-douairière VAN BRUNSWIJK is in 1818 kinderloos overleden. Hetzelfde geldt van art. 22. De dáár bedoelde lijn is tegenwoordig vrij ver afgeraakt.

IV. Maar de gewichtigste vraag bij eene eventuëele herziening der Grondwet is, of men de erfopvolging in de vrouwelijke linie zal bestendigen.

Het is niet te ontkennen, dat ons vaderland daardoor in

---

1) *„Zoo er geen mannelijke nedergaande lijn uit den laatsten Koning bestaat, erft de oudste nedergaande vrouwelijke lijn."*

moeilijke omstandigheden zou kunnen komen. Niet alleen toch, dat de kroon in een aan de belangen van Nederland vreemd Huis kan overgebracht worden, maar de afstammelingen, die daaruit hunne rechten ontleenen, zijn tegenover het land dat zij, misschien binnen zeer korten tijd, moeten regeeren, vreemdelingen, die, onbekend met onze taal, zeden en wetgeving, soms opgevoed zijn in begrippen, die met de onze niet strooken.

Wil men de vrouwen niet geheel uitsluiten, dan zou men zich misschien gedeeltelijk kunnen aansluiten bij het denkbeeld van den heer HEEMSKERK 1), en zich beperken tot die prinsessen, die het naaste zijn aan den laatsten Koning, b. v. tot zijne dochters en kleindochters, omdat men bij haar meer dan van de zijlinie, die meestal langer uit Nederland verwijderd is geweest, gehechtheid aan vaderlandsche belangen kan veronderstellen 2).

Bij eene herziening der Grondwet zullen de volgende beginselen in aanmerking moeten komen:

a. dat alleen de wettige afstammelingen van Koning WILLEM I gerechtigd zijn de kroon te dragen;

b. dat de kroon overgaat door recht van eerstgeboorte, zoodat de oudste zoon des Konings, of wel zijn mannelijk oir, bij representatie opvolgt;

c. dat bij vóóroverlijden van den oudsten zoon, en bij gemis van mannelijk oir uit hem, de kroon overgaat op zijne broeders bij recht van eerstgeboorte, of hunne mannelijke afstammelingen;

d. dat bij ontstentenis van mannelijke descendenten van den Koning, de broeders des Konings eveneens bij recht van eerstgeboorte of hunne afstammelingen de kroon erven;

e. dat, indien ook de broeders des Konings ontbreken, de ooms, en indien deze ontbreken, de oudooms des Konings, allen met recht van eerstgeboorte en bij representatie geroepen worden.

---

1) *Praktijk*, bl. 32.

2) In België en Italië zijn de vrouwen van den troon uitgesloten.

B. BENOEMING.

ART. 23. „Wanneer bijzondere omstandigheden eenige verandering in de opvolging van den troon noodzakelijk maken, is de Koning bevoegd daaromtrent eene voordracht te doen, te behandelen op de wijze ten aanzien van de verandering in de Grondwet, in artt. 196, 197 en 199 voorgeschreven."

ART. 24, 1e lid. „Hetzelfde vindt plaats, wanneer er geen bevoegde opvolger naar deze Grondwet bestaat."

Bijzondere omstandigheden kunnen eene verandering in de bestaande grondwettige opvolging noodzakelijk maken, of wel het geval kan zich voordoen, dat geen opvolger volgens de Grondwet bestaat. In beide gevallen neemt de Koning het initiatief òf voor de wijziging in de erfopvolging, òf tot de benoeming van een opvolger, en in beide gevallen moet met het daartoe strekkend voorstel gehandeld worden volgens de regelen, die voor de Grondwetsherziening zijn voorgeschreven. Daarvoor is dus noodig ontbinding der Staten-Generaal en nieuwe keuzen, en eindelijk wordt voor de aanneming van het voorstel 2/3 der stemmen gevorderd.

Ik zwijg hier van de voorschriften betrekkelijk Grondwetsherziening, daar ik die later zal behandelen. Hier wil ik alleen op het onpractische van den eisch der 2/3 van de stemmen wijzen, en ik tref dezelfde opmerking bij HEEMSKERK aan 1). Hoe, indien die 2/3 stemmen niet verkregen worden? Dan is het voorstel verworpen, zal men zeggen. Volkomen juist; maar hier is geen gewoon voorstel — zelfs niet een voorstel tot Grondwetsherziening, maar een voorstel van uitgestrekte beteekenis en belang. Bij een gewoon voorstel of een, dat betrekking heeft op wijziging van de Grondwet, blijft de zaak bij eene afstemming, zooals zij was. Doch hier is met die afstemming de zaak niet van de baan. Er *moet* een opvolger zijn, en geschikte candidaten vindt men niet zoo dadelijk.

Doch men zal hierop antwoorden, dat al werd voor eene benoeming slechts de volstrekte meerderheid geëischt, eene

---

1) *Practijk*, blz. 33.

verwerping of afstemming evenzeer mogelijk is. Ik geef dat toe; maar eene volstrekte meerderheid is gemakkelijker te verkrijgen dan eene meerderheid van 2/3 der stemmen 1).

Art. 24, 2e lid. „Is de opvolger niet benoemd, of ontbreekt hij bij overlijden des Konings, dan geschiedt de benoeming door de Staten-Generaal, daartoe in dubbelen getale bijeengeroepen in vereenigde zitting."

Hier geldt het een ander geval dan in het vorig artikel en in het 1e lid van dit artikel. De Grondwet veronderstelt, dat de Koning tijdens zijn leven verzuimd heeft een voorstel tot benoeming van zijn opvolger te doen, of wel dat de benoemde opvolger tegelijk met den Koning of even na hem, zonder nakomelingen na te laten, komt te overlijden. Hier wordt dientengevolge een andere modus procedendi voorgeschreven. Hier zijn de regelen voor Grondwetsherziening voorgeschreven, niet van toepassing. De Staten-Generaal, die volgens art. 97 zonder voorafgaande oproeping bijeenkomen, worden verdubbeld, en doen, alzoo samengesteld, de benoeming. Geene ontbinding der Kamers, maar slechts eene verkiezing van de dubbelleden — en ook voor de benoeming wordt geen 2/3 der stemmen vereischt.

De geschiedenis van de wording van dit artikel bewijst dit. In het oorspronkelijk regeeringsvoorstel luidde art. 23:

„Wanneer bijzondere omstandigheden eenige verandering in de opvolging van den troon noodzakelijk maken, wordt het voorstel, daartoe strekkende, behandeld op de wijze, ten aanzien van de verandering in de Grondwet in artt. 193, 194 en 195 voorgeschreven."

En art. 24 luidde:

„Hetzelfde vindt plaats, wanneer er geen bevoegde opvolger naar deze Grondwet bestaat.

„Is de opvolger niet benoemd of ontbreekt hij bij overlijden,

1) Zie het V. Verslag. „Het schijnt toch onraadzaam om, als eene regeling der troonopvolging eene volstrekte behoefte is geworden, het daaromtrent te doene voorstel aan zooveel hachelijke kansen bloot te stellen."

dan benoemen de Staten-Generaal, samengesteld als in het vorige artikel is aangewezen, dien alleen."

Blijkens het Verslag van de 2e Kamer konden sommige leden zich niet vereenigen met de oproeping van de Kamers in dubbelen getale, maar al konden zij zich met zulk eene bijeenroeping vereenigen, omdat het hier gold eene zaak van zooveel gewicht, „dan zouden zij toch voor de *beide gevallen* in de thans behandelde artt. 7 en 8 (d. i. art. 23 en 24) de beperking niet kunnen goedkeuren, dat voor het nemen van een besluit de toetreding van 2/3 der aanwezige leden gevorderd wordt" enz.

De regeering antwoordde hierop, dat zij de bezorgdheid der Kamer niet deelde en dat zij de hachelijke kansen niet voorzag. Zij bleef gelooven „dat voor het uiterst gewichtig en teeder belang de toetreding van 2/3 der leden niet minder noodig is, dan voor elke verandering der Grondwet." Doch zij wijzigde het slot van art. 24, „uithoofde van de nieuwe voordracht omtrent de wijze van Grondwetsherziening" in dier voege, dat het nu zou luiden: „Is de opvolger niet benoemd of ontbreekt hij bij overlijden des Konings, dan geschiedt de benoeming door de Staten-Generaal, daartoe in dubbelen getale bijeengeroepen in vereenigde zitting."

Hieruit blijkt, dat de regeering aanvankelijk voor de beide artikelen de toepassing van de regelen, voor Grondwetsherziening voorgeschreven, beoogde, doch dat zij later hare zienswijze wijzigde in het 2e lid van art. 24. — Uit het antwoord der regeering is het duidelijk, dat men voor dat laatste geval niet denzelfden modus procedendi wilde toepassen, als voor de beide gevallen, vermeld in art. 23 en het 1e lid van art. 24, en dat men juist daarom in dat 2e lid voorschreef de dubbele Kamers en de vereenigde zitting der beide Kamers, beiden niet noodig voor Grondwetsherziening na de nota van wijziging van art. 194 en volg.

Eene andere opmerking. Wie inmiddels bij het overlijden des Konings en bij het ontbreken van den opvolger de re-

geering waarneemt, leert eerst art. 42, nl. de Raad van State in vereeniging met de hoofden der Departementen. Waarom wordt die regeeringsraad niet *hier* vermeld? Mij dunkt eene logische gedachtengang moet medebrengen, dat men zich de vraag voorstelde, wat er gebeuren moest zoo de Koning kwam te overlijden, zonder dat de grondwettige opvolger bestond. Ook meen ik, dat het voorschrift van art. 97: „De Staten-Generaal, bij overlijden des Konings of bij afstand van de Kroon niet vergaderd zijnde, vergaderen zonder voorafgaande oproeping," reeds hier moest worden geplaatst.

Doch waarom wordt in het artikel 42, waar gesproken wordt over dien regeeringsraad, het eerst de Raad van State genoemd, alsof dat college de eerste rol moet spelen? Waarom hebben de Ministers (de eigenlijke regeeringsmannen) niet den voorrang? Moet de Raad van State in het geval van art. 42 het initiatief nemen, en moeten de ministers volgen? Waar blijft dan de ministeriëele verantwoordelijkheid?

Eene laatste opmerking. Wordt in het geval van het 2e lid van art. 24 eene voordracht gedaan? Ik geloof het niet. Juist omdat in art. 23 van eene voordracht wordt gesproken, door den Koning te doen, en in het 1e lid van art. 24 gezegd wordt: „Hetzelfde vindt plaats enz," terwijl in het 2e lid alleen gesproken wordt van eene benoeming der Staten-Generaal, meen ik dat hier eene vrije keuze plaats heeft.

Ik herinner ten slotte aan de Belgische Constitutie, die in art. 85 voorschrijft, hoe er gehandeld moet worden „en cas de vacance du trône." De bestaande Chambre des répresentants en de Senaat vergaderen in vereenigde zitting, en voorzien in het regentschap, dat door de regeering inmiddels wordt waargenomen. De Kamers worden ontbonden en de nieuwe Kamers, die binnen twee maanden moeten bijeenkomen, doen de benoeming in vereenigde zitting.

Bij eene eventueele Grondwetsherziening zou het m. i. wenschelijk zijn, het recht van voordracht niet uitsluitend aan den Koning te laten, zoowel voor het geval, dat bijzondere omstandigheden eene wijziging in de troonsopvolging noodzakelijk maken, als

voor het geval, dat de grondwettige opvolger ontbreekt. Ik deel het gevoelen van de Commissie van 17 Maart 1848: „Het kan voor den Koning, soms door familie- of andere banden belemmerd, even gewenscht zijn als raadzaam in het algemeen belang, dat het voorstel kome van de Staten-Generaal."

Ik meen tevens, dat voor de aanneming van een daartoe strekkend voorstel de volstrekte meerderheid der leden voldoende is; eene toepassing van de regelen, voorgeschreven voor de Grondwetsherziening, schijnen mij onnoodig toe; alleen kan het wellicht aanbeveling verdienen, dat de Staten-Generaal verdubbeld worden, om de natie in de gelegenheid te stellen, in eene zaak van zooveel belang zich duidelijker uit te spreken, dan door de gewone Staten-Generaal mogelijk is. Eindelijk worde bepaald door wien, bij overlijden des Konings, zonder dat de grondwettige opvolger benoemd is, of wanneer hij op dat oogenblik ontbreekt, de regeering inmiddels moet worden waargenomen. Ik zou mij op dat punt met de Belgische Grondwet wel kunnen vereenigen.

Art. 25. In de gevallen, in artt. 21, 22, 23 en 24 omschreven, wordt de troonopvolging geregeld naar de bepalingen van art. 12" enz.

De gevallen, in de artt. 21 en 22 bedoeld, zullen bij eene eventueele Grondwetsherziening om de boven (zie blz. 15) vermelde redenen moeten vervallen.

Het is bekend dat onze Grondwet voor het huwelijk des Konings en der leden van het Koninklijk Huis, willen deze hun recht op de kroon handhaven, de goedkeuring — of zoo als de Grondwet het uitdrukt — het gemeen overleg der Staten-Generaal eischt.

Ik acht het behoud van dit voorschrift noodzakelijk. Van eene echtverbintenis van het Hoofd van den Staat is dikwijls de toekomst van het vaderland afhankelijk, en uit dien hoofde zijn de huwelijken van de Prinsen en Prinsessen geene onverschillige zaak. In de meeste Staten wordt alleen de toestemming van den regeerenden vorst gevorderd. De eenige Grondwet, waarin ik een dergelijk voorschrift vind als het

onze, is die van Spanje, met dat onderscheid, dat het huwelijksontwerp slechts ter kennis wordt gebracht van de Cortes, aan wier goedkeuring het huwelijks-contract wordt onderworpen, dat bij wet wordt vastgesteld. Hetzelfde geldt voor den troonopvolger. Noch de Koning, noch de vermoedelijke troonopvolger mogen een huwelijk sluiten met eene prinses, die van de opvolging is uitgesloten. Zie art. 56. In Brazilië kan, bij ontstentenis van den keizer, de erfprinses geen huwelijk sluiten dan met goedkeuring der vertegenwoordiging.

Art. 25 vordert niet, voor het geval, dat de afstammelingen van de vrouwelijke liniën b.v. van art. 16 en 18 worden geroepen tot de troonsopvolging, de toepassing van art. 12, nl. dat hun huwelijk met prinsessen of prinsen in gemeen overleg der Staten-Generaal worde aangegaan. De huwelijken van de zonen van Prinses Sophie, voor het geval, dat zij, bij het vóóroverlijden hunner moeder tot den vacanten troon geroepen, gehuwd zijn, hebben dus geene bekrachtiging door de Nederlandsche wet noodig. Het zou dan ook onmogelijk zijn. Het zijn vreemde vorsten, waarmede de Nederlandsche Staat niets gemeen heeft. Maar het artikel vordert die toepassing wèl voor het geval van art. 24, nl. dat bij het overlijden des Konings geen bevoegde opvolger bestaat, en deze door de Staten-Generaal moet benoemd worden. Hoe, indien de keuze valt op iemand, die reeds gehuwd is? Vóór zijne benoeming toch kon hij de medewerking der Staten-Generaal niet inroepen. Men schijnt hierop niet gedacht te hebben. Het eenige middel om daaraan te gemoet te komen, zal zijn, dat bij de wet het reeds vroeger gesloten huwelijk beschouwd worde, als te zijn aangegaan met gemeen overleg der Staten-Generaal volgens art. 12.

Art. 26, 1 lid. „De Koning kan geen vreemde Kroon dragen met uitzondering van...." enz. 1)

Indien men de vrouwelijke lijn van de opvolging niet wil

---

1) Volgens de Belgische Constitutie kan de Koning niet tevens hoofd van een anderen Staat zijn, dan met toestemming der Kamers (art. 62). Hetzelfde schrijft de Pruisische Constitutie in art. 55 voor.

uitsluiten, valt dan eene prinses uit het Huis van Oranje, gehuwd met een *regeerend* vorst, in dit artikel? Draagt zij eene kroon? Mijns inziens, neen. Eene kroon dragen beteekent regeerend vorst of vorstin te zijn. Door deze bepaling wordt naar mijn oordeel, b.v. de Hertogin van SAXEN-WEIMAR niet uitgesloten, want zij is geene regeerende vorstin; zij is slechts de gemalin van een regeerenden vorst.

Indien mijne opvatting juist is, dan helpt de bepaling van het 1e lid van art. 26 weinig voor de vrouwelijke lijn. De ratio legis van dit verbod is daarin gelegen, dat de belangen van twee dikwijls vreemde rijken niet met elkander in conflict geraken. Geldt het verbod niet de Koningin, die gehuwd is met een regeerend vorst, dan zal zij wellicht den invloed van haren gemaal vaker moeten ondervinden, dan voor het belang van ons vaderland wenschelijk is. Ook hieruit blijkt het gevaar van het beginsel, dat ook vrouwen op den troon kunnen komen, althans het gevaar om ook aan de zijlinie recht van opvolging te geven. Wil men dus de vrouwelijke opvolging behouden, beperkt of onbeperkt, dan zou het m. i. wenschelijk zijn te bepalen, dat de gemaal eener prinses, die tot den troon geroepen wordt, indien hij nl. eene kroon draagt, afstand moet doen van zijne waardigheid in zijnen Staat. Het voorschrift van het 1e lid van ons artikel geldt niet den Regent. Het geval kan zich voordoen, dat aan den tijdens het leven des Konings benoemden Regent eene vreemde kroon wordt opgedragen en door hem wordt aangenomen. Kan dat niet tot moeilijkheden leiden?

Art. 26 maakt eene uitzondering voor de Groot-hertogelijke kroon van Luxemburg. Zoowel bij de behandeling van het Londensch tractaat van 11 Mei 1867, waarbij Oostenrijk, Frankrijk, Engeland, Pruisen en Rusland, benevens België en Nederland de onzijdigheid van Luxemburg hebben gewaarborgd 1); als zeer onlangs bij gelegenheid, dat

1) Zie de inleiding op het zoogenaamde *Oranjeboek*, bevattende de diplomatieke correspondentie over de Luxemburgsche kwestie, in 1868 bij de Staten-Generaal ingediend.

de Tweede Kamer de overeenkomst met Luxemburg heeft goedgekeurd, is herhaaldelijk gewezen op de bezwaren, die voor Nederland zouden kunnen voortvloeien uit den dynastieken band tusschen beide staten. Zelfs de minister VAN LYNDEN VAN SANDENBURG meende, dat die zaak een afzonderlijk punt van overweging zou kunnen uitmaken, „in hoever het raadzaam is om in de Grondwet de bepaling op te nemen, dat de kroon door den Koning der Nederlanden niet tegelijk met die van een ander land kan worden gedragen" 1). Blijkbaar bedoelde hij daarmede de kroon van Luxemburg, daar artikel 26 als bij uitzondering het dragen van die kroon toelaat.

Art. 26, 2e lid. In geen geval kan de zetel der regeering buiten het Rijk worden verplaatst."

„*Buiten het Rijk"*; bedoelt men het rijk in Europa? Of kan de zetel der regeering in Indië worden gevestigd? 2) Ik geloof, dat bedoeld is het rijk in Europa 3).

„De zetel der regeering mag niet buiten het Rijk worden geplaatst", zegt het 2e lid van art. 26. Mag de Koning zich buiten 's lands begeven en daar zoolang blijven, als Hij goedvindt? De Grondwet verbiedt het niet. Op dit punt bevatten sommige Constitutiën van andere landen eenige voorschriften. Die van Portugal en Brazilië verbieden het Hoofd van den Staat zonder de toestemming der vertegenwoordiging buiten het Koningrijk te gaan. Doet hij het zonder die toestemming, dan wordt hij geacht geabdiceerd te hebben 4).

1) *Hand. der 2e Kamer*, zitting 1879/80, blz 1069.

2) „Wij vragen het," schreef de hr. VAN ASSEN in zijne „*Taal der Grondwet*", omdat in 1808 te Londen een plan moet hebben bestaan, om den erfprins (Koning WILLEM I) naar de Oost-Indiën te doen vertrekken en hem te Batavia als Vorst der Vereenigde Nederlanden uit te roepen. Uit de nagelatene papieren van den hr. VAN ALPHEN, lid der St.-Gener. zouden misschien inlichtingen zijn te verkrijgen aangaande dit stout ontwerp. De wakkere VAN ALPHEN moet er een werkdadig deel in hebben genomen." *Taal d. Grondw.* bl. 43.

3) Zoo vat Mr. C. VAN BEL, *De Grondw. met aanteek.* het ook op.

4) Le roi ne pourra sortir du royaume de Portugal sans le consentement des Cortès Generales; s'il le faisait sans cette autorisation, il serait censé abdiquer la Couronne" (art. 77). De Constitutie van Brazilië is gelijkluidend met de Portugeesche. (Zie art. 104).

De Zweedsche Grondwet schrijft voor, dat als de Koning eene buitenlandsche reis wil aanvaarden, hij het advies van zijn Staatsraad moet inwinnen. Gedurende zijne afwezigheid mag hij zich niet bezig houden met regeeringszaken. Zijn oudste zoon wordt dan Regent, of wel bij ontstentenis van een zoon of bij diens minderjarigheid, of indien hij door ziekte belet wordt, dan is het de Raad van State, die het bewind voert 1).

Ten slotte nog ééne opmerking. In onze Grondwet wordt van abdicatie niet gesproken, behalve in art. 97. In het voorstel der negen mannen werd gezegd: „De Koning, afstand willende doen van de kroon, geeft hiervan kennis aan de beide Kamers der Staten-Generaal. De afstand geschiedt in dezelfde vereenigde zitting der beide Kamers, waarin de opvolger wordt gehuldigd." En in de M. v. T. zeiden de voorstellers: „een verrassend feit, dat elk zich herinnert, heeft de noodzakelijkheid doen inzien, om zulk eene daad aan betamelijke vormen te binden." Dit doelde blijkbaar op de abdicatie van Koning WILLEM I, welke op het Loo had plaats gehad, zonder voorafgaande kennisgeving aan de Staten-Generaal.

In het V. Verslag over de regeeringsvoorstellen in 1848 werd de vraag gedaan, „of daarin geene stellige bepalingen zouden behooren voor te komen voor het geval, dat de regeerende Koning van de kroon afstand doet. De vormen bij zulk een afstand in acht te nemen, zouden geregeld behooren te worden," enz. De regeering achtte het onnoodig de vormen daarvoor te regelen. Daar zij echter met de Kamer instemde, dat bij afstand, even als bij overlijden, een overgang der kroon plaats had, werden in art. 97 de woorden „of bij gedanen afstand van de kroon" (welke woorden in het oorspronkelijk wetsontwerp ontbraken) ingelascht.

Ik weet niet, welke vormen daarbij zouden moeten worden voorgeschreven. De mededeeling zal toch uit den aard der

1) Zie § 39.

zaak plaats hebben, zoodat ik meen, dat eene expresse bepaling daarvoor in de Grondwet niet noodig schijnt.

— — — — — —

TWEEDE AFDEELING.

Van het inkomen der Kroon.

Art. 27, 2e lid. Bij elke nieuwe troonsbeklimming wordt het inkomen der Kroon door de wet geregeld."

Men vindt in onderscheidene vreemde Constitutiën dezelfde bepaling. Zie b.v. de Belgische in art. 77, de Deensche in art. 9, de Portugeesche in artt. 80 en 81, de Italiaansche in art. 19, de Spaansche in art. 57, de Braziliaansche in art. 107.

Dit belet niet, dat ik in zoover het met den heer HEEMSKERK eens ben, dat ik het minder gepast acht, bij elke nieuwe troonsbeklimming het cijfer van het inkomen des Konings vast te stellen. „De bepaling van het inkomen der kroon, bij elke troonsbeklimming," zegt de heer HEEMSKERK terecht 1), „geeft aanleiding (lees: *kan* aanleiding geven) tot eene ongepaste en misschien hatelijke onderhandeling tusschen den nieuwen Koning en zijne ministers of de Staten-Generaal... Ook kan eene vlaag van populariteit van den nieuwen vorst — of omgekeerd een ongunstige volkswaan over zijn persoon invloed uitoefenen op de bepaling van het cijfer, waaraan dan naderhand niet meer te veranderen is." Doch daarom zou ik nog niet met hem mêegaan, wanneer hij dat inkomen in de Grondwet zou willen vaststellen. Zou er bezwaar zijn, om in de Grondwet te schrijven, dat het inkomen van de kroon in het algemeen bij eene gewone wet wordt vastgesteld? Eene bepaling van het cijfer in de Grondwet heeft dat tegen, dat het niet dan door eene Grondwetsherziening kan veranderd worden, en eene Grondwetsherziening heeft altijd meer bezwaar in dan de wijziging van eene gewone wet. Wij hebben in de laatste tijden gezien, hoe de bezoldigingen niet meer in overeenstem-

1) *Praktijk* blz. 90.

ming zijn met de tijdsomstandigheden, en dat dikwijls verhoogingen noodzakelijk zijn. Ofschoon niet in die mate, kan het toch gebeuren, dat ook het inkomen van de kroon verhoogd moet worden, en dan is eene wijziging eener gewone wet gemakkelijker dan die der Grondwet.

Ik erken, daar tegenover staat, dat ook eene wijziging in tegenovergestelden zin kan plaats vinden. Doch ik merk hiertegen op, dat in het 2e lid van art 27 niet staat, dat het door de wet vastgestelde inkomen niet veranderd kan worden gedurende de regeering des Konings, bij wiens troonsbeklimming de wet is vastgesteld. Dat wordt wel gezegd o: a: in de Belgische Grondwet: „la loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne"; hetzelfde schrijft de Deensche en de Italiaansche Grondwet voor. Ik erken echter gaarne, dat het de bedoeling is van ons artikel, om geene verandering te brengen in het inkomen der kroon gedurende de regeering des Konings, maar letterlijk zegt het daarvan niets. En evenmin als de in ons artikel bedoelde wet gevaar loopt van gewijzigd te zullen worden in dien zin, dat het daarin vastgestelde cijfer verminderd wordt, evenmin zal eene wet, waarbij in het algemeen het inkomen der kroon wordt bepaald, ligt in ongunstigen zin veranderd worden.

Art 29. "De Koning en de Prins van Oranje zijn vrij van alle personeele lasten.— Geen vrijdom van eenige andere belasting wordt door hen genoten."

Wat wordt met „personeele lasten" bedoeld? Op eene des betreffende vraag in het Voorl. Versl. antwoordde de regeering „dat zij door personeele lasten verstaat, met uitzondering van de grondbelasting, alle directe belastingen, die vooraf beschreven en volgens vastgestelde cohieren ingevorderd worden, waaronder dus ook de belastingen op de inkomsten zijn begrepen." De heer de Bosch Kemper meent, dat „ook alle *munera personalia*, zoo als de schutterlijke dienst, militie, enz.," daaronder zijn bedoeld 1). Ik geloof na de verklaring

1) *Handl. t. d. kennis van het Nederl. Staatsr. en Staatsbest.*, bl. 268.

der regeering, dat de schr. zich vergist. Hoogst waarschijnlijk echter is de Prins van Oranje *per se* vrij, omdat hij — zij 't dan ook titulair — den officiersrang bekleedt, en volgens de wetten op de militie en schutterij dan vrij is.

De in art 29 bedoelde vrijdom grondt zich, althans voor den Koning, daarop, dat hem volgens de Grondwet winter- en zomerverblijven worden toegekend tot huisvesting, en het onbillijk zou zijn, dat hij daarvoor de personeele belasting zou moeten betalen; doch dan mag men vragen: zijn de Koning en de Prins van Oranje ook vrij van de vier eerste grondslagen der personeele belasting voor hetgeen zij *uit eigen hoofde*, in hun *privé*, bezitten? De Grondwet maakt geen onderscheid en de vrijdom strekt zich ook over hunne privé eigendommen uit. Doch dan volgt de vraag: waarom genieten zij dien vrijdom voor hunne privé eigendommen, evenals zij daarvoor wel aangeslagen worden in de grondbelasting?

Art. 32. „De oudste van des Konings zonen, ... is des Konings eerste onderdaan ... enz.”

De laatste woorden, „is des Konings eerste onderdaan”, stonden niet in het oorspronkelijk w. o., doch wel in de Grondwet 1840. Zij werden op uitdrukkelijk verlangen van het Voorl. Versl. er weder ingebracht. Doch waarvoor die vermelding? Spreekt het niet van zelf, dat de Prins van Oranje even goed 's Konings onderdaan is als de overige Prinsen en als de ingezetenen?

Art. 33. regelt het inkomen van den Prins van Oranje. Hierbij slechts ééne herinnering aan art. 10 der Deensche Grondwet: „il pourra par une loi être accordé des apanages aux membres de la maison royale, mais ils n'en pourront jouir hors du pays sans le consentement du Rigsdag” 1).

---

1) In de Constitutie van Brazilië wordt gezegd: „L'assemblée allouera aussi des aliments au Prince imperial et aux autres Princes qui naîtraient. Ces aliments cesseront d'être fournis lorsque les Princes sortiront du territoire de l'empire” (art. 109).

DERDE AFDEELING.

Van de Voogdij des Konings.

Voor dat ik overga tot de bespreking van de tot deze afdeeling behoorende artikelen, vestig ik de aandacht op eene bepaling van de Braziliaansche Constitutie, niet om haar daarin te volgen, doch als een bewijs hoeveel prijs dáár gesteld wordt op de opvoeding der Keizerlijke Prinsen. In art. 110 en 111 wordt gezegd:

110. „Les precepteurs des Princes seront choisis et nommés par l'Empereur, et l'assemblée leur allouera un traitement, qui devra être payé par le trésor national".

111. „Dans le cours de la première session de chaque législature la chambre des députés reçevra des précepteurs un rapport sur les progrès de leurs augustes éléves."

Art. 37 regelt de wijze van benoeming van de voogden van den minderjarigen Koning voor het geval, dat de daartoe strekkende wet niet bij het leven des vaders is tot stand gekomen. „Mocht dit niet zijn geschied", zegt art. 37 „zoo worden, is het doenlijk, eenige der naaste bloedverwanten van den minderjarigen Koning over de regeling der voogdij gehoord."

Indien de Koning komt te overlijden en zijn opvolger heeft den 18 jarigen leeftijd niet bereikt, dan wordt het koninklijk gezag volgens art. 40 waargenomen door eenen Regent. Deze zal dus de wet moeten indienen. Maar wie hoort de naaste bloedverwanten? Het komt mij voor, dat zulks de regeering moet doen en niet de kantonrechter, zooals in art. 414 B. W. wordt voorgeschreven. De regeling der voogdij over den Koning wijkt geheel af van die van het B. W., zoodat ook voor het hooren der leden van de Koninklijke familie van het B. W. kan afgeweken worden. Van dat verhoor zal een procesverbaal moeten worden opgemaakt, dat bij het wetsvoorstel wordt overgelegd.

Bij de Grondwetten van 1815 en 1840 benoemden de Staten-Generaal *de leur chef* de voogden (zie art. 40 juncto art. 50 Grondw. 1840.), „met overleg zooveel mogelijk van

eenige der naaste bloedverwanten" enz. Ten opzichte van de aangehaalde woorden teekende de regeering van 1848 in de Mem. van Toel. aan, dat men die aldus zou kunnen verstaan, „dat hunne toestemming wierd vereischt." Daarom wijzigde zij die woorden in *„worden ... gehoord."* Hieruit volgt dus dat slechts hun gevoelen wordt gevraagd.

Ik acht het beter — zooals nu geschiedt — dat de Staten-Generaal een wetsvoorstel ontvangen, omdat zij dan een leiddraad hebben voor de benoeming.

Doch nu over het hooren der naaste bloedverwanten. Is dat noodig? Het geldt hier m. i. meer een staatkundig dan een familie-belang. Men is evenmin als in het gewone leven gebonden aan het advies van den familieraad. De Regent of de regeeringsraad kan toch, desverkiezende onder de hand het advies vragen van de naaste bloedverwanten, en desgevorderd dat advies overleggen. Doch het is ten slotte de algemeene landsvertegenwoordiging, die de voogden benoemt in het belang van den toekomstigen Koning, die over de natie regeeren moet. En haar recht moet zoover zelfs gaan, dat zij de bevoegdheid heeft, bij wijze van amendement andere personen te benoemen dan die zijn voorgedragen.

Dit alles geldt ook voor het geval, dat in het noodige toezicht over den persoon des Konings moet worden voorzien, volgens art. 39.

Art. 38. „Alvorens de voogdij te aanvaarden legt elk der voogden in eene vereenigde zitting van de beide Kamers...... den volgenden eed of belofte af."

Ik zou van dit artikel niet gesproken hebben, ware 't niet dat de *Onpersoonlijke Proeve* wil, dat die eed door de voogden wordt afgelegd in eene openbare zitting van den Raad van State. Ik begrijp de bedoeling daarvan niet. Moet op die wijze aan dat collegie wat meer luister worden gegeven? Het komt mij voor, dat de voogden nergens meer gevoegelijk den eed kunnen afleggen, dan in den boezem der vergadering, die hen benoemd heeft.

VIERDE AFDEELING.

Van het Regentschap.

Er zijn twee gevallen, dat een Regent noodig is, nl. bij minderjarigheid des Konings, en wanneer de Koning buiten staat geraakt de regeering waar te nemen. Voor het eerste geval moet de wet nog gedurende het leven des Konings tot stand komen, gelijk geschied is bij wet van 4 Mei 1850 (*St.bl.* nº. 41), waarbij wijlen Prins HENDRIK tot Regent werd benoemd, voor het geval dat de thans overleden Prins van Oranje bij het sterven des Konings nog minderjarig was.

Het spreekt van zelf, dat voor het andere geval de Regent eerst benoemd kan worden, wanneer het gebleken is, dat de Koning buiten staat geraakt is de regeering waar te nemen. Die benoeming heeft alleen dan plaats, wanneer de Prins van Oranje nog geen 18 jaren oud is. Heeft hij dien ouderdom bereikt, dan treedt hij van rechtswege op.

De schr. van de *Onpersoonl. Proeve* wil ook voor het geval, dat eene prinses tot de troon wordt geroepen, het koninkl. gezag door eenen Regent doen waarnemen (art. 25). Zal deze zijn de gemaal, indien zij gehuwd is? Hij zegt het niet. Of zal buiten den gemaal iemand anders met het regentschap worden bekleed? In het eerste geval zal een vreemdeling het koninkl. gezag uitoefenen; in het andere staat het koninklijk echtpaar ongeveer in dezelfde verhouding tegenover den Regent, als curandi tegenover den curator.

De Grondwet voorziet ook niet in het geval, dat de Koning kinderloos komt te overlijden, doch de Koningin in zwangeren toestand verkeert. Moet dan ook een Regent worden benoemd, of moet het koninklijk gezag door een regeeringsraad worden benoemd? Mij dunkt het laatste, omdat het dan nog onbekend is, of het kind, dat geboren wordt, al of niet het eerst tot den troon geroepen wordt 1).

---

1) Ik zie, dat de schrijver van de *Onpersoonl. Proeve* daarop gelet heeft (zie art. 32, 2e lid).

Art. 42, 2e lid. „Wanneer dit (nl. dat de Koning buiten staat geraakt, om de regeering waar te nemen) aan den Raad van State, vereenigd met de hoofden der ministeriëele departementen, na nauwkeurig onderzoek is gebleken, roept deze Vergadering onverwijld de Staten-Generaal bijeen, om hun van het voorgaande geval verslag te doen.

Er treedt dus een regeeringsraad op, en wel, onverschillig of de Prins van Oranje van rechtswege Regent is, dan wel een Regent moet worden benoemd. Het feit, dat de Koning niet in staat is de regeering waar te nemen, moet eerst geconstateerd zijn.

Art. 27 van de wet op den Raad van State (Wet van 21 Dec. 1861, *Stbl.* nº 129) schrijft voor, hoe die vergadering opgeroepen en voorloopig en definitief geconstitueerd wordt: „De vergadering, in art. 42 der Grondwet bedoeld, wordt bijeengeroepen door den vice-president, hetzij ambtshalve, hetzij op een voorstel van vijf leden van den Raad, hetzij op verlangen van de hoofden der ministeriëele Departementen. Hij zit in die vergadering voor, tot door haar een voorzitter is benoemd."

Ik heb boven reeds gevraagd 1): waarom gaat de Raad van State vóór bij de ministers, die, dagelijks omgaande met den Koning, meer dan de leden van dat collegie met den waren toestand des Konings bekend zullen zijn? Ik geloof zelfs te mogen vragen: wat doet de Raad van State, een adviseerend regeerings-collegie, dat nooit met het actief regeeringsbeleid zich bemoeit, er bij? Reeds in het Voorl. Versl. zag men „groot bezwaar in het opdragen aan dat Staatscollege van zoodanige gewichtige regeeringshandelingen, als waarmede het wordt belast." „Het klinkt vreemd," zeide men verder, „dat de vergadering die tijdelijke gewichtige functiën van uitvoerend gezag zal vervullen, uit twee zulke ongelijksoortige bestandeelen zal zijn samengesteld, als den niet verantwoordelijken Raad van State en de verantwoordelijke ministers. Er ligt daarin strijd met het stelsel omtrent de verantwoordelijkheid der ministers voor alle

1) Zie boven blz. 20.

regeeringsdaden, die men niet weet op te lossen." De regeering verschuilde zich achter het tijdelijke van den regeeringsraad, „enkel geroepen en bestemd om in eene oogenblikkelijke ongelegenheid te voorzien of om voor te komen dat het koninklijk gezag slape." De oppositie schijnt hierbij het hoofd te hebben nedergelegd, althans in het Eindverslag wordt slechts gesproken van „enkele leden," die op het onraadzame der regeling terugkwamen.

Hoe het zij, uit art. 27 van de wet op den Raad van State blijkt, dat de vice-president die vergadering *ambtshalve* kan oproepen. Ook kunnen vijf leden van dat college het *initiatief* nemen. Noch het een, noch het ander zal licht plaats vinden. Geen van hen zal de verantwoordelijkheid van eene dergelijke oproeping op zich durven nemen. Hoe toch zal de vice-president, hoe zullen de vijf leden een juist oordeel kunnen vellen over den toestand des Konings? Zij, die nooit met hem samenwerken? Het zullen dus de ministers zijn, die den vice-president, na hem met den stand van zaken bekend te hebben gemaakt, verzoeken de vergadering bijeen te roepen.

Doch eens aangenomen, dat de vice-president van den Raad van State van de bevoegdheid gebruikt maakt, hem bij art. 27 van meergenoemde wet van 21 Dec. 1861 verleend, wat, indien de ministers weigeren aan de oproeping gevolg te geven, omdat zij hunne verantwoordelijkheid niet durven blootstellen? Men kan zeggen, dat de vice-president tot die oproeping niet zal overgaan dan na overleg met de ministers; doch dan zal hij het aan de ministers in overweging geven hem uit te noodigen, de bijeenkomst op te roepen. Maar ook dan zal toch eene beslissing genomen moeten worden bij meerderheid van stemmen. Wat echter, indien de meerderheid meent, dat het geval van art. 42 niet voorhanden is?

Uit een en ander blijkt dus, dat de zaak bij de Grondwet niet goed is geregeld, en dat daaruit allerlei moeilijkheden kunnen ontstaan. Ik beweer niet, dat zij *zullen* ontstaan, integendeel er zal gemeen overleg gebruikt worden —

maar ik vraag: wat doet de Raad van State er bij? en is het niet beter, dat dat regeerings-college er geheel buiten blijft? De ministers zijn de verantwoordelijke bewindsmannen; zij moeten beslissen in hoever de toestand des Konings en 's lands belang voorziening eischen. Men zegge niet, dat men allerlei casus-positiën kan maken; de wet moet zoo zijn ingericht, dat dergelijke casus-positiën onmogelijk worden.

In de Belgische Constitutie is de zaak dan ook veel eenvoudiger geregeld; wij lezen in art. 82: „Si le roi se trouve dans l'impossibilité de règner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoqnent immédiatement les chambres. Il est pourvu à la tutelle et à la régence par les chambres réunies."

Bovendien meen ik, dat in de regeling zooals de Grondwet die voorschrijft, nog eene leemte is.

De regeeringsraad, bedoeld in het 2e lid van art. 42, roept de Staten-Generaal in dubbelen getale op. Hiermede verloopt een betrekkelijk lange tijd. Zijn echter die dubbele leden der Staten-Generaal gekozen, dan wordt hun het wetsvoorstel voorgelegd, waarbij de Koning verklaard wordt niet in staat te zijn de regeering waar te nemen, en indien zij „er de juistheid van erkend hebben, wordt in den vorm eener plechtig af te kondigen wet verklaard, dat het geval aanwezig is."

Maar het is juist die wet, krachtens welke de regeeringsraad van art. 42 optreedt, omdat daarbij wettig geconstateerd wordt, dat de Koning buiten staat is het gezag langer uit te oefenen. Doch inmiddels *is* de regeeringsraad toch reeds opgetreden; eigenlijk dus zonder titel; want zijn titel is de wet, die nog niet vaststaat, die nog aangenomen worden moet, die ook verworpen kan worden 1).

Ik heb bovendien een ander bezwaar tegen de optreding van den Raad van State in den regeeringsraad. Het gaat toch niet aan, dat hij is en blijft het adviseerend college voor

1) Zie ook HEEMSKERK, *Praktijk*, blz. 94.

de wetsontwerpen der ministers, en tevens met die ministers te zamen het koninklijk gezag uitoefent. Daarom komt mij de bepaling van de Belg. Constitutie veel doelmatiger voor.

Voor de gevallen, dat de Regent moet worden benoemd of de Prins van Oranje als zoodanig optreedt, betreft het een betrekkelijk kort tijdsverloop. Het is dan geen bezwaar, dat de ministers inmiddels het gezag uitoefenen. Voor het geval echter, waarvan ik boven melding maakte, dat nl. de Koningin bij het overlijden des Konings in zwangeren toestand verkeert, kan het een lang tijdsverloop gelden. Wie moeten dan den regeeringsraad uitmaken? Het ministerie? Maar het kan in dien tijd moeten aftreden ten gevolge van een votum der Kamers. Er zou dan geen stabiliteit bestaan van den regeeringsraad. De Raad van State? Maar daartegen bestaat het bezwaar, dat ik zoo even reeds opperde: het kan toch niet regeeren en tegelijk advies geven over de regeeringsontwerpen. Mij dunkt dus, dat de Staten-Generaal in zulk een geval eenige aanzienlijke Nederlanders zouden moeten benoemen, om tijdelijk het koninklijk gezag uit te oefenen.

„De Regent," zegt art. 41, „wordt benoemd door eene wet... Over het ontwerp der wet nemen de Staten-Generaal hun besluit in eene vereenigde zitting der beide Kamers."

„Over het ontwerp der wet." Hier wordt gesproken van een door het initiatief des Konings ingediend wetsontwerp. Hoe echter, wanneer de Koning overleden of buiten staat geraakt is de regeering waar te nemen? Dient dan de regeeringsraad een w. o. in? Men zou het haast zeggen uit de bewoordingen van art. 44: „Wanneer de Prins van Oranje zijn 18e jaar niet heeft vervuld, wordt in het regentschap voorzien *gelijk in art.* 40 *en* 41 *is bepaald*", enz. Indien dat de bedoeling is, zou ik de voorkeur geven aan eene vrije benoeming door de Staten-Generaal.

„Over het ontwerp der wet nemen de Staten-Generaal hun besluit in eene vereenigde zitting der beide Kamers." Een

dergelijk voorschrift komt meermalen in de Grondwet voor, b. v. in art. 43. Voor dergelijke vereenigde zittingen is een Reglement van Orde vastgesteld den 23 April 1850. De Vergadering wordt dan verdeeld in zeven afdeelingen, waarin het wetsontwerp wordt onderzocht. Volgens art. 103 der Grondwet heeft altijd de Voorzitter der Eerste Kamer de leiding der vergadering, en wordt het Griffierschap waargenomen door de Griffiers der beide Kamers.

Ik merk hierbij ten slotte op, dat de Grondwet niet het geval voorzien heeft, dat ook de Regent buiten staat geraakt om het gezag uit te oefenen. Wat moet dan gebeuren, als de Prins van Oranje den gevorderden leeftijd van 18 jaren nog niet heeft bereikt? Moet hij afgezet worden? Wordt de wet, waarbij hij benoemd is, ingetrokken en door eene andere vervangen? Ik geloof het laatste, doch ik meen tevens, dat de Grondwet toch in het geval moet voorzien. De schr. van de *Onpersoonlijke Proeve* heeft terecht daaraan gedacht. (Zie art. 26).

ART. 43. „De Staten-Generaal onderzoeken het verslag, en zoo zij in een besluit in vereenigde zitting der beide Kamers in dubbelen getale genomen er de juistheid van erkend hebben, wordt in den vorm eener plechtig af te kondigen wet verklaard, dat het geval, in het vorig artikel bedoeld, aanwezig is."

Wat een omhaal van redactie!

Zij *„onderzoeken het verslag;"* dat spreekt van zelf; zij zullen niet afgaan op mededeelingen, maar hun oordeel gronden op de feiten, die het verslag aanvoert ter aanduiding van de omstandigheid, dat de Koning buiten staat is te regeeren; verder op het verslag van geneesheeren, indien physieke of moreele redenen bestaan.

Duidelijk is de redactie niet. Zal eerst bij wet worden uitgemaakt, dat het verslag van den regeeringsraad juist is, en zal daarna eene andere wet verklaren, dat het geval, in art. 42 bedoeld, aanwezig is? Of zal één een dezelfde wet het eene zoowel als het andere inhouden? Ik denk het eerste. Er wordt in het artikel gesproken van „een besluit" en

van eene verklaring „in den vorm eener plechtig af te kondigen wet." Wat bedoelt men met die laatste woorden? Moet de uiterlijke of innerlijke vorm dier wet eene andere zijn dan die eener gewone wet? Of heeft men gedacht aan eene proclamatie?

ART. 46. „Wanneer de Prins van Oranje zijn achttiende jaar vervuld heeft, is hij... van rechtswege Regent."

Is de Prins, als Regent optredende op zijn achttiende jaar, meerderjarig?

De Grondwet spreekt in art. 34 alleen van den Koning, die op 18jarigen leeftijd meerderjarig is. Doch het komt mij voor, dat ook de Prins van Oranje, op dien leeftijd als Regent optredende, eveneens meerderjarig moet zijn, omdat het toch niet aangaat, dat hij als Regent nog onder voogdij staat. Maar dan moet het ook in de Grondwet uitgedrukt worden 1).

VIJFDE AFDEELING.

Van de inhuldiging des Konings.

Wat is de beteekenis van de huldigings-plechtigheid volgens ons staatsrecht? Is zij slechts, wat de heer DE BOSCH KEMPER zegt 2): „een waarborg voor het volk, dat de nieuwe Koning, onder opzien tot God, zich plechtig verbindt 's volks belang te beschermen, en een waarborg voor den Koning, dat hij erkenning vindt van zijne rechten, zonder welke geene uitoefening zijner hooge verplichtingen mogelijk is?" En is het juist als dezelfde schr. zegt, dat de inhuldiging geene wettige gevolgen heeft, daar de Koning door het erfrecht reeds Koning is?

De kroon wordt door erfrecht verkregen, maar aan het bezit dier kroon zijn rechten en verplichtingen verbonden.

---

1) De *Onpersoonl. Proeve* heeft hierop gelet. Zie art. 27, 2e lid.

2) *Handleid.*, blz. 282.

De uitoefening dier rechten kan dan eerst geschieden, als de Koning zich door zijnen eed verbonden heeft om zijne verplichtingen na te komen. De eed van art. 51 heeft dus voor den Koning — als het mij veroorloofd is mij zoo uit te drukken — dezelfde beteekenis als de ambtseed voor iederen ambtenaar.

De huldigingseed, door de Staten-Generaal afgelegd, is niets anders dan de plechtige erkenning van den Koning als constitutioneele Koning, en de belofte hem te zullen handhaven in zijne rechten.

Deze mijne opvatting is ook niet in strijd met art. 53, dat den Koning onschendbaar verklaart, want dat artikel ziet op den constitutioneelen Koning, die zijne waardigheid aanvaard heeft door de plechtigheid der huldiging.

Art. 50. „De Koning, de regeering aanvaard hebbende, wordt zoodra mogelijk beëedigd", enz.

Naar aanleiding van deze woorden zijn door den Koning in 1849 acht besluiten geteekend tusschen 21 Maart 1849 (dagteekening zijner proclamatie) en 12 Mei (dagteekening zijner inhuldiging). Maar was het juist gezien van de toenmalige regeering om den Koning besluiten voor te leggen, vóórdat hij zijnen eed had afgelegd? Heeft de Koning vóórdat hij plechtig gehuldigd is, de bevoegdheid regeeringsdaden te verrichten? Ik betwijfel het. Het „le roi est mort, vive le roi" mocht een vroegere opvatting zijn, toen de huldigingseed niet meer was dan trouw zweren aan den Vorst bij Gods genade, het geldt in een constitutioneelen Staat niet meer. Het erfrecht, dat ook in ons staatsrecht is gehuldigd, wil niets anders zeggen, dan dat de oudste zoon de eenige bevoegde persoon is, om zijn vader op te volgen in de koninklijke waardigheid, doch de uitoefening zijner rechten als regeerder ontleent hij alleen aan de plechtige inwijding in zijne hooge waardigheid.

In art. 50 wordt ook gezegd, dat de inhuldiging „zoodra mogelijk" moet plaats hebben. Een bepaalde termijn is niet voorgeschreven. Indien de Koning vóór zijne eedsaflegging

reeds al de rechten, die aan het bezit der kroon verbonden zijn, zou kunnen uitoefenen, dan zou hij ook de inhuldiging zoo lang mogelijk kunnen uitstellen; er is dan niets dat dringt. Zou dat wenschelijk zijn?

De redactie van art. 51 van de Grondwet 1840 is dan ook juister: „De Koning wordt bij het aanvaarden der regeering plechtig beëedigd en ingehuldigd", enz. 1).

Het verschil der toepassing van het beginsel, blijkt o. a. ook uit de redactie in sommige vreemde Constitutiën.

De Belgische Constitutie luidt in art. 80: „Il (le roi) ne prènd possession du trône qu'après avoir solennellement prêté dans le sein des chambres réunies le serment suivant", enz. In de Constitutie van Portugal wordt gezegd in art. 76: „Le roi, avant d'être proclamé, prêtera entre les mains du président de la chambre des pairs, les deux chambres étant réunies, le serment", enz. Zie ook art. 103 van de Braziliaansche Constitutie.

En wat de eedsformule van art. 51 betreft 2), indien men haar vergelijkt met die van anderen Constitutiën, dan is zij niet vrij te pleiten van zekere onnoodige langdradigheid. Hetzelfde verwijt kan aan den eed van den Regent worden gedaan (art. 45).

In België zweert de Koning (en ook de Regent): „Je jure d'observer la constitution et les lois du peuple Belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire." (art. 30) De Constitutie van Noorwegen schrijft den volgenden eed voor (§ 9): „Je promets et jure de vouloir

1) In de Fransche vertaling luidt de redactie van art. 52 der Grondwet 1815, waarmede art. 51 der Grondwet 1840 overeenstemt, (met uitzondering dat hier de huldiging te Amsterdam, ginds in de open lucht of te Amsterdam of in eene der zuidelijke steden plaats had) aldus: „Le roi, lorsqu'il prend les rênes du gouvernement, est inauguré solennellement", enz. En nu is het merkwaardig, dat BATBIE ons art. 50 vertaalt: „Le roi, lorsqu'il prend les rênes du gouvernement, prête serment", enz.

2) De Schrijver van de *Onpersoonlijke Proeve* wil, dat de gewone wet den eed omschrijve, dien zoo wel de Koning als de Staten-Generaal afleggen. Waarom? Ik zie daarvoor geene reden. De eeden kunnen alleen wat eenvoudiger geformuleerd worden.

gouverner le royaume de Norvége conformément à sa constitution et à ses lois." De Constitutie van Italië schrijft geene formule voor: „Le Roi en montant sur le trône prête en présence des chambres réunies, le serment d'observer loyalement le présent statut" (art. 22).

Zie voor den Koning van Portugal art. 76 der Constitutie 1).

De President van Noord-Amerika legt den volgenden eed af: I do solemnly swear (or affirm), that I will faithfully execute the office of president of the United States, and will to the best of my ability preserve, protect and defend the constitution of the United States" (art. 2, sect. 1, cl. 8.) 2).

De eed, die de Koning of Koningin van Engeland aflegt, heeft eene geheel afwijkende formule. Ik geef die in de noot aan den voet dezer bladzijde 3).

---

1) In Portugal legt ook de vermoedelijke troonopvolger, als hij zijn 14e jaar vervuld heeft, in handen van den President van de Kamer der Pairs, terwijl beide Kamers vereenigd zijn, den volgenden eed af: Je jure d'être fidèle à la religion catholique, apostolique et romaine, d'observer la constitution politique de la nation Portugaise et d'obéir aux lois et au Roi." (art. 78).

2) Zie ANDR. YOUNGS, *Introduction to the science of government and compend of the constitutional and civil jurisprudence of the U. States*, bladz. 162.

3) De eed wordt afgelegd in handen van den Aartsbisschop van Canterburg op de volgende wijze:

De Aartbisschop: „Will you solemnly promise and swear to govern the people of this kingdom of England and the dominions thereto belonging, according to the statutes of parliament agreed on, and the laws and customs of the same"?

De Koning: „I solemnly promise so to do."

De Aartbisschop: „Will you, to your power, cause law and justice, in mercy, to be executed in all your judgments?"

De Koning: „I will."

De Aartsbisschop: „Will you to the utmost of your power maintain the laws of God, the true profession of the gospel and the protestant reformed religion, established bij the law? and will you preserve unto the bishops and clercy of this realm and to the churches committed to their charge, all such rights and privileges as by law do or shall appartain into them or any of them?

De Koning: „All this I promise to do."

Daarna zegt hij, de hand op het evangelie leggende: The things which I have here before promised I will perform and keep: So help me God." Zie DE LOLME, *The constitution of England*, bladz. 75 en volg. in notis.

Ten slotte teeken ik hier aan, dat ik in geen der vreemde Constitutien eene huldigingseed heb gevonden, af te leggen door de Vertegenwoordiging, zooals bij ons in art. 52 is voorgeschreven. Zelfs in Engeland is hij onbekend.

ZESDE AFDEELING.

Van de macht des Konings.

Aan het hoofd van deze afdeeling wordt het beginsel der Koninklijke onschendbaarheid en der ministerieële verantwoordelijkheid gevonden.

Art. 53. De Koning is onschendbaar: de ministers zijn verantwoordelijk."

Zoowel in het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 als in het oorspronkelijk regeeringsvoorstel stond: „de *persoon* des Konings is onschendbaar." De regeering wijzigde de redactie in: „de *Koning* is onschendbaar", op verlangen der Tweede Kamer, die zich ongerust maakte na de discussie daarover in het Belgische Congres van 1831. Immers het Belgische regeerings-ontwerp had: „le roi est inviolable", en het congres wijzigde de redactie in: la *personne du roi* est inviolable, omdat men de mogelijkheid eener vervallen-verklaring niet wilde uitsluiten.

Ik zie het groote onderscheid tusschen de beide uitdrukkingen niet in. In de meeste vreemde Constitutiën wordt gelezen, dat de *persoon* des Konings onschendbaar is. Zie b.v. de Constitutie van Wurtemberg (art. 4), van Beieren (art. 1), van Portugal (art. 72), van Italië (art. 4), van Oostenrijk (art. 1 van de Staatswet van 21 Dec. 1867) 1). Zou men meenen, dat men in die rijken juist die redactie heeft gebruikt met de bedoeling, waarmede het Belgische con-

---

1) De regeering van 1848, ofschoon toegevende aan het verlangen der Kamer, meende toch, de door haar gekozene redactie taal- en rechtskundig en met *het voorbeeld van andere Grondwetten* te kunnen verdedigen. Zie Mem. van Beantw. op art. 36 van het Ontwerp II.

gres haar verlangde? Of dat men daar gedacht heeft aan het fijne verschil tusschen de beide redactiën? Sluit de redactie, zoöals die bij ons luidt, de mogelijkheid eener vervallenverklaring uit? Zulk een feit zal wel het gevolg zijn van een revolutionnairen toestand, die geen gewicht zal hechten aan de gebezigde redactie of zich daardoor zal laten terughouden.

De ministeriëele verantwoordelijkheid, waarvan in art. 53 gesproken wordt, is de staatkundige, waarop art. 73, 3e lid niet toepasselijk is, omdat zij niet door eene wet is te regelen. Voor alle regeeringsdaden en het geheele regeeringsbeleid is het kabinet verantwoordelijk.

In de Grondwet van 1815 was zij onbekend, terwijl zij in die van 1840 in art. 75 aldus was omschreven: „De hoofden der ministeriëele departementen zijn verantwoordelijk voor alle daden, door hen als zoodanig verricht, of tot welker aanstelling of uitvoering zij zullen hebben medegewerkt, waardoor de Grondwet of de wetten mochten geschonden of niet opgevolgd worden."

Art. 54. „De uitvoerende macht berust bij den Koning."

Het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 had deze bepaling niet opgenomen. De regeering nam haar in haar ontwerp op, en zeide er van in de Mem. van Toel.: „het beginsel, dat de uitvoerende macht bij den Koning berust, is van te veel gewicht, dan dat de Grondwet, die het overal huldigt, het niet uitdrukkelijk zou vermelden." Deze toelichting zegt eigenlijk niets, of liever zij bewijst niet de noodzakelijkheid eener vermelding van het beginsel; immers als de Grondwet het beginsel overal huldigt, dan is m. i. eene verklaring er van *ipsis verbis* onnoodig.

Thorbecke oordeelde de inlassching „strijdig met het stelsel der Grondwet en door de Commissie van 1815 terecht afgewezen" 1). Wat betreft den strijd met de Grondwet, hij

1) *Bijdrage tot de herziening der Grondwet*, Blz. 16 volg.

zeide er van: „Volgens het stelsel der Grondwet wordt de Koninklijke macht beschreven door optelling harer bijzondere rechten." — „Moet nu", vroeg hij, „art. 53 (nu 54) meer geven dan die bijzondere rechten, door voorafgaande en latere artikelen den Koning uitdrukkelijk opgedragen? Zoo *neen*, dan is het artikel overtollig. Zoo *ja*, wat meer?" Art. 53 was volgens hem „een groot valsch woord, dat, gelijk in Frankrijk onder de Charte, slechts tot twijfel, chicane en misbruik zal leiden." Wat dit laatste verwijt betreft, het is niet bevestigd door de ervaring sedert 1848. Ik herinner mij niet, dat art. 54 ooit tot twijfel, chicane of misbruik heeft geleid. Doch het is waar, wat THORBECKE beweerde, dat „de uitvoerende macht volgens de Grondwet, in zeer vele opzichten, hetzij wat *lands*-bestuur, hetzij wat *provinciaal*- en *gemeente*-bestuur aangaat, *niet* bij den Koning is." Voor het landsbestuur worden bij art. 72 de Ministers belast met de uitvoering der Grondwet en andere wetten, en voor het provinciaal- en gemeentebestuur zijn de Gedeputeerde Staten of het Dagelijksch Bestuur met de uitvoering belast; zelfs zijn de Gedeputeerde Staten en het Gemeentebestuur door de wet tot organen verklaard voor de uitvoering van sommige wetten.

't Is waar, ook hier geldt, wat ik vroeger van andere bepalingen opmerkte, dat de meeste vreemde Constitutiën soortgelijke bevatten. Zie b. v. de Belgische Constitutie, art. 29: „au roi appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est reglé par la constitution." In de Grondwet van Denemarken heet het: „Le pouvoir exécutif appartient au roi (art. 2). In die van Italië: „au roi seul appartient le pouvoir exécutif; il est le chef suprême de l'État." enz.

In andere Grondwetten is de formule anders, zie b. v. art. 89 van de Wurtembergsche Constitutie: „Der König hat aber das Recht, ohne die Mitwirkung der Stände die zu Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen Verordnungen und Anstalten zu treffen, und in dringenden Fällen zur Sicherheit des Staates das Nöthige vorzukehren", terwijl zij in art. 1 zegt: „Der König is das Oberhaupt des Staates,

vereinigt in sich alle Rechte der Staats-gewalt, und übt sie unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus." Zoo drukt zich de Constitutie van het Groot-Hertogdom Oldenburg aldus uit: „Der Grossherzog vereinigt als Oberhaupt des Staats in sich die gesammten Rechte der Staatsgewalt und übt dieselben verfassungmäszig aus" (art. 4 § 2). „Der Grossherzog befiehlt die Verkundiging der Gesetze ohne jemals dieselbe aussetzen zu können, und erlässt die zu ihrer Vollziehung nöthigen Verordnungen" (art. 5). „Der Grossherzog leitet und überwacht die gesammte innere Landesverwaltung" (art. 7). Zoo wordt in de Portugeesche Grondwet onderscheid gemaakt in pouvoir moderateur (podor moderador) en le pouvoir exécutif (podor executivo) 1). Met het eerste, dat genoemd wordt, „a chave de toda a organisaçao politica" (of— om de fransche vertaling te gebruiken „le clé de toute organisation politique), wordt bedoeld de regeermacht, doch, het zal wel aan mij liggen, het fijne verschil tusschen de beide machten kan ik niet vatten; de attribruten, in beide afdeelingen behandeld, behooren tot het uitvoerend gezag, waarvan gezegd wordt: „Le roi est le chef du pouvoir exécutif et l'exerce par ses ministres d'État."

Uit al deze aanhalingen blijkt, dat men overal duidelijk heeft willen uitdrukken, dat het uitvoerend gezag bij den Koning berust. Maar de omstandigheid, dat de meeste Constitutiën dergelijke bepalingen inhouden, bewijst nog niet voor de noodzakelijkheid om ze ook in onze Grondwet op te nemen. Ook beweer ik, dat de uitdrukking, zoowel in onze Grondwet als die van de andere rijken, vaag en onbestemd is. De redactie, die THORBECKE in zijne „*Bijdrage tot de herziening der Grondwet*" voorstelde, nl. „de eenheid der uitvoerende macht is bij den Koning", is even onbestemd. De bijzondere vermelding van het beginsel: „de uitvoerende macht berust bij den Koning", is daarom te minder noodzakekelijk, omdat de Koning op een te hoog standpunt staat om

1) Ook de Braziliaansche heeft dezelfde onderscheiding, zie 98—104.

zich te mengen met de bijzonderheden der uitvoering, en die overlaat aan zijne Ministers, die daardoor én aan hem, én aan de vertegenwoordiging verantwoordelijk zijn 1).

Art. 55, 58, 59 en 61. In deze artikelen wordt gesproken van s' Konings *Opperbestuur* der buitenlandsche betrekkingen, der Koloniën en der geldmiddelen, alsmede van s'Konings Oppergezag over zee- en landmacht.

Wat beteekenen al die Opperbesturen en dat Oppergezag?

Art. 55. „De Koning heeft het Opperbestuur der buitenlansche betrekkingen."

Het heeft geene andere beteekenis, dan dat de Koning den Staat tegenover het buitenland vertegenwoordigt, dat de tractaten met vreemde mogendheden namens hem door zijn gevolmachtigden worden gesloten, en de ratificatie door hem geschiedt, terwijl ook de geloofsbrieven der gezanten aan de buitenlandsche hoven namens hem overhandigd, en die der vreemde mogendheden door hem in ontvangst genomen worden. Ook in de diplomatie wordt eenheid gevorderd; die eenheid wordt door den Koning vertegenwoordigd.

Dit alles belet echter niet, dat zoowel voor de benoeming der gezanten — even als van elken ambtenaar — als voor het geheele diplomatieke beleid de ministeriëele verantwoordelijkheid kan worden aangesproken. De vredes- en andere verdragen moeten naar luid van art. 57 aan de Staten-Generaal worden medegedeeld, tenzij 's lands belang en zekerheid zich tegen de overlegging verzetten; over die tractaten kan door de Vertegenwoordiging kritiek worden uitgeoefend, en moeten zelfs verdragen, die ruiling of afstand van grondgebied inhouden of wettelijke rechten betreffen (wij komen op

---

1) De Schrijver *Onpersoonlijke Proeve* schrijft ook in plaats van Art. 54 der Grondwet: „De Koning is het hoofd der Regeering." Ik heb tegen deze redactie geen bezwaar, indien de schrijver met mij wil aannemen, dat *de* Regeering is, de Koning met zijne Ministers. In dat geval is de Koning inderdaad het hoofd der Regeering.

een en ander straks terug) door de Staten-Generaal worden bekrachtigd. Eindelijk is het recht der Vertegenwoordiging om op het budget voor buitenlandsche zaken wijzigingen te brengen, boven allen twijfel verheven.

De vraag is dus, of de redactie, „de Koning heeft het opperbestuur der buitenlandsche betrekkingen" juist is. Ik vraag dat, omdat ik meen, dat zij, dus luidende, allicht aanleiding kan geven tot misverstand, en dat te eer, omdat zelfs een man, zoo scherpzinnig als de heer HEEMSKERK, daardoor op een dwaalspoor schijnt gebracht te zijn.

Ik zoek bij vreemde Constitutiën naar eene formule, die het begrip duidelijk uitdrukt, en ik geloof, dat men die vindt in die van Wurtemberg. Art. 85 van de Constitutie van dat rijk zegt: „Der König vertritt den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen auswärtige Staaten." Eene dergelijke bepaling vindt men in de Constitutie van Oldenburg: „Der Grossherzog vertritt das Grossherzogthum nach aussen" (art. 6). In die hoedanigheid sluit de Koning verdragen, ontvangt hij de vreemde gezanten, geeft de geloofsbrieven aan zijne gezanten bij buitenlandsche hoven, enz. Kan men aan zoodanige formule zijne goedkeuring hechten, dan zou art. 57 daarop onmiddellijk moeten volgen, als staande daarmede ook in nauw verband.

En nu de heer HEEMSKERK 1): hij schijnt in art. 55 een zoodanig pregoratief van de kroon te zien, dat het buiten bereik is, èn van de ministeriëele verantwoordelijkheid èn van de kritiek en daarmede samenhangende contrôle der Vertegenwoordiging. Hij beweert, dat eene verwerping van een post op de Begrooting van Hoofdstuk III (*buitenl. zaken*) voor het een of ander gezantschap — en hij doelt voornamelijk op het bekende amendement DUMBAR, waardoor de missie bij den Paus verviel — in strijd zou zijn met het prerogatief van de kroon, in art. 55 uitgedrukt. Ik heb zijn betoog niet begrepen. Waarom zou

1) *Praktijk*, blz. 107.

het opperbestuur der buitenl. betrekkingen minder door het budget-recht beheerscht mogen worden dan het opperbestuur der geldmiddelen of der koloniën, en het oppergezag over zee- en landmacht, zoodat b. v. een post op hoofdst. III, niet — op hoofdst. VII[a], VII[b], VI en VIII wèl zou mogen worden afgestemd? Het recht der Vertegenwoordiging om een oordeel te vellen niet alleen over de cijfers, maar zelfs ook over het artikel, waarbij voor het een of ander onderwerp gelden zijn uitgetrokken, is nooit betwijfeld geworden. Er kan verschil van opvatting zijn; de regeering kan — om ons bij het voorbeeld van de missie bij den Paus te bepalen — de voortduring van een gezantschap, dat reeds lang bestaan heeft, wenschelijk en in 's lands belang achten; de Vertegenwoordiging kan daartegenover wegens de veranderde tijdsomstandigheden een ander gevoelen zijn toegedaan; zoude de laatste dân moeten berusten in de meening der regeering? Neen, zij kan — en zelfs is zij volgens eed en geweten verplicht — haar *veto* daartegen uit te brengen. De regeering kan in die beslissing niet wenschen te berusten, daaraan hare sanctie weigeren, de Kamer ontbinden; doch als de natie in dat conflict de Vertegenwoordiging in het gelijk stelt, dan zou de regeering toch moeten toegeven. Zou de heer HEEMSKERK, voor het geval dat het amendement DUMBAR gedurende zijn ministerschap ware aangenomen, het gewaagd hebben den Koning te adviseeren, om de sanctie te weigeren aan het aldus geamendeerde Hoofdstuk III? En toch indien werkelijk door dat amendement inbreuk was gemaakt op het prerogatief der kroon, dan had hij daartoe moeten adviseeren.

Er zijn, indien ik mij goed herinner, meer voorbeelden, dat de Vertegenwoordiging tot suppressie van sommige missiën heeft medegewerkt. De heer HEEMSKERK herinnert aan de afstemming van den post voor het gezantschap te Munchen in 1867. Is b. v. niet de wenschelijkheid van de opheffing van een bijzonder gezantschap in Hanover, en de vereeniging van de missie in Zweden en Noorwegen met die in Denemarken door de Vertegenwoordiging in de

jaren 1863 of 1864 uitgesproken? Ik weet niet of de suppressie der missie in Portugal en de vereeniging met die in Spanje, waarop later is teruggekomen (zoodat Nederland thans weder in beide rijken wordt vertegenwoordigd), door initiatief der Kamer heeft plaats gehad. En evenzeer als de Vertegenwoordiging recht heeft eene missie af te keuren, die zij onnoodig acht, evenzeer heeft zij het recht op eene missie aan te dringen, die zij in 's lands belang wenschelijk acht, en zelfs daarvoor een post op de begrooting te brengen.

ART. 57. „De Koning maakt en bekrachtigt vredes- en alle andere verdragen met vreemde mogendheden.

„Hij deelt den inhoud dier verdragen mede aan de beide Kamers der Staten-Generaal, zoodra hij oordeelt, dat het belang en de zekerheid van het Rijk zulks toelaten.

„Verdragen, welke hetzij afstand of ruiling van eenig grondgebied des Rijks in Europa of in andere werelddeelen, hetzij eenige andere bepaling of verandering wettelijke rechten betreffende inhouden, worden door den Koning niet bekrachtigd, dan nadat de Staten-Generaal die bepaling of verandering hebben goedgekeurd."

Dit artikel sluit zich aan bij art. 55 en behoort wegens het verband daarmede, ook onmiddellijk daarop te volgen. Daarom bespreek ik het vóór art. 56 (het oorlogsrecht).

Hier wordt, onder een dubbel voorbehoud, mededeeling van alle tractaten en verdragen aan de Staten-Generaal voorgeschreven. Het voorbehoud is, indien de zekerheid en het belang van het land de mededeeling toelaten, en ten andere dat verdragen, die afstand of ruiling van grondgebied, zoo in Europa als in de Overzeesche Bezittingen of eenige andere bepaling of verandering wettelijke rechten betreffende, inhouden, niet bekrachtigd worden, dan nadat de Staten-Generaal die hebben goedgekeurd.

Wat de mededeeling betreft, in het 2e lid van ons artikel bedoeld, zij strekt om de Vertegenwoordiging in de gelegenheid te stellen het recht van kritiek en contrôle uit te oefenen. Men vindt schier in alle Constitutiën dezelfde verplichting en hetzelfde voorbehoud. Doch wat baten kritiek en contrôle, indien het tractaat, dat, als niet vallende in de 3e alinea van

het artikel, niet aan de goedkeuring der Staten-Generaal is onderworpen, reeds gesloten en geratificeerd is? En toch kan het van groot belang zijn, dat het oordeel van 's landsvertegenwoordiging er over gehoord wordt. Eene in de Constitutie van Portugal voorkomende bepaling werd in 1852 aldus gewijzigd: „Tout traité, accord et convention que le gouvernement passera avec quelque puissance étrangère, sera avant ratification soumis à l'approbation des Cortès en séance secrète" (Art. 10 de l'acte additionnel). In Portugal kan alzoo geen tractaat, onverschillig van welken inhoud, door den Koning worden geratificeerd dan na goedkeuring der Vertegenwoordiging. Ik geloof, dat dit een zeer gewenschte bepaling is.

Moet van de *geheime* artikelen ook mededeeling worden gedaan? Het zou, dunkt mij, eene verkorting zijn van het recht der Vertegenwoordiging, indien zij daarmede onbekend bleef; in die geheime artikelen kan eene uitlegging worden gegeven aan de strekking van het geheele tractaat, die niet de goedkeuring wegdroeg der Staten-Generaal, en waardoor het karakter van het tractaat een geheel andere werd. Dat geheim geldt, moet althans gelden, de andere mogendheden — niet de Staten, die met elkaâr overeen zijn gekomen. Het gevaar van eene onthulling van het geheim zou kunnen worden voorkomen door de mededeeling te doen in eene geheime zitting. In de Belgische Constitutie wordt daaromtrent het volgende gezegd: „dans aucun cas les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents" (art. 68 laatste lid).

De regeering gaf van hetgeen zij onder de woorden „wettelijke rechten" verstond, deze uitlegging, die zij afgeschreven had van het verslag der Commissie van 17 Maart 1848: „onder *wettelijke rechten* verstaat de regeering niet alleen voorschriften van eenige bestaande wet, maar het recht der wetgevende macht in zijn *geheelen omvang*, zoodat bij tractaat niet in hare bevoegdheid kan worden ingegrepen, noch zonder haar eenig punt gevestigd, dat binnen den kring

van haar grondwettig gezag ligt. Hetgeen staatsrechtens onderwerp is der wetgevende macht, moet niet, zoo min in als buiten een verdrag, zonder toestemming der Staten-Generaal kunnen worden vastgesteld. Er is strijd van wetgevende bevoegdheid, zoodra de Koning bij tractaat eene verbintenis kan opleggen, die anders niet dan bij eene wet zou kunnen worden opgelegd; het tractaat kan dan de wet en de wet het tractaat veranderen; een strijd in de Grondwet, welke niet is te dulden."

In het Voorl. Verslag had men bezwaar tegen de uitdrukking *wettelijke rechten*, „die iets onbepaalds heeft, en waaraan men niet ligt de uitgestrekte beteekenis geven zal, die zij volgens de regeering hebben moet". Men meende, „het moge moeilijk zijn iets beters uit te denken, onmogelijk schijnt het niet duidelijker te doen uitkomen, dat men het recht, de bevoegdheid der wetgevende macht in derzelver ganschen omvang bedoelt, met andere woorden, dat men van zoodanige verdragen spreekt, die eenige bepaling betrekkelijk onderwerpen van wetgeving inhouden." De regeering handhaafde echter hare redactie, en in het Eindverslag kwam de Kamer op de gewraakte uitdrukking niet terug.

Dergelijke bepalingen vindt men ook in vreemde Constitutiën. Zie b. v. art. 68 van de Belgische, art. 18 van de Deensche, art. 85 van de Wurtemburgsche, art. 5 van de Italiaansche Constitutie. De Pruissische Grondwet bepaalt, dat alleen de handelsverdragen en de zoodanige „wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden", de goedkeuring der Vertegenwoordiging moeten hebben (art. 48). De Oostenrijksche Staatswet van 21 Dec. 1867 onderwerpt aan de goedkeuring van den Rijksraad de handelstractaten „und jenes Staatsverträge, die das Reich oder Theile desselben belasten oder einzelne Bürger verpflichten." Volgens de usantie in Engeland wordt de goedkeuring van het parlement vereischt, behalve voor handelstractaten ook voor de zoodanige, die veranderingen of wijzigingen van tarieven van inkomende en uitgaande rechten medebrengen, als-

mede voor die, welke vervreemding of ruiling van grondgebied van het rijk of de koloniën inhouden, en eindelijk voor die, welke „créent des charges pour l'État ou les citoyens ou dérogent par quelqu' une de leurs dispositions aux lois et coutumes en vigueur" 1).

Valt een tractaat, waarbij de Staat onereuse verbintenissen, hetzij tot betaling van geld, hetzij tot bekostiging van openbare werken op zich neemt, onder het 3e lid van art. 57? De heer HEEMSKERK, die zich vooral bij de praktijk der Grondwet bepaalt, haalt eenige voorbeelden aan, waaruit blijkt dat een dergelijk tractaat niet altijd aan de goedkeuring der Staten-Generaal werd onderworpen, o. a.: dat met Rusland, betrekkelijk de *Russische schuld* in 1850; het tractaat met Pruisen van 15 Juli 1851, waarbij Nederland zich verbond tot den aanleg van telegraaflijnen; het tractaat met België van 24 Mei 1874 tot indijking van het Zwin. Volgens de Pruisische Constitutie zou deze wel degelijk aan de goedkeuring der vertegenwoordiging onderworpen zijn, omdat daaruit vloeiden: „lasten voor den Staat." Ten opzichte van het tractaat met Pruisen van 23 Dec. 1874 tot de regeling van de indijking van den Dollard heeft de commissie, in wier handen die overeenkomst was gesteld, in het verslag, dat zij op 12 Mei 1875 uitbracht, de meening geuit, dat het verdrag viel onder het 3e lid van art. 57. De verplichting toch tot het bouwen van een scheepvaartsluis en het plempen van een gedeelte der rivier de Aa kon de regeering niet nakomen dan met medewerking der wetgevende macht, die de daarvoor benoodigde sommen moest toestaan. Moge al de uitdrukking „wettelijke rechten betreffende" iet of wat onbepaald zijn en tot onzekerheid aanleiding geven, het scheen der commissie niet twijfelachtig „of alle verbintenissen, tot welker nakoming de medewerking der Staten-Generaal vereischt wordt, gelijk in casu de financiëele verbintenissen moeten

---

1) Zie *Les Constitutions d'Europe et d'Amerique* par LAFERRIÈRE et BATBIE, blz. 427.

daaronder begrepen worden." Men stapte echter toen over de zaak heen, omdat de benoodigde sommen reeds bij eene vroegere wet waren toegestaan (wet 4 April 1875, *Stbl.* 39). Over het algemeen is op dit punt geen constante jurisprudentie. Reeds vóór dat het zoo even genoemd verslag der commissie betrekkelijk de overeenkomst met Pruisen was uitgebracht, was een w. o. ingediend tot goedkeuring van eenige artikelen eener met België geslotene overeenkomst, betreffende de verbetering van het kanaal van Gent naar Neuzen, waarvan de Mem. v. Toel. de dagteekening draagt van 27 Maart 1875. Evenzoo werd het tractaat met Duitschland van 12 Oct. 1876, betrekkelijk den aanleg van eenige kanalen, door de wetgevende macht goedgekeurd.

Nog éène opmerking. Volgens de redactie van het laatste lid van ons artikel is het slechts noodig die artikelen van eene geslotene overeenkomst aan de goedkeuring der wetgevende macht te onderwerpen, die den afstand of de ruiling of de wettelijke rechten betreffen. Reeds meermalen heeft men trachten aan te toonen, dat eigenlijk het geheele tractaat behoorde goedgekeurd te worden, omdat al de artikelen onderling samenhangen 1).

In dit art. wordt alleen melding gemaakt van verdragen, die *afstand* of *ruiling*, niet *uitbreiding* van grondgebied inhouden. De heer HEEMSKERK heeft het geval herinnerd, dat bij den vrede van Tilsit (1807) Oost-Friesland en Jever bij het Koninkrijk Holland werden toegevoegd. Is zulk een verdrag, waarbij sprake is van *uitbreiding* van gebied,

1) Reeds in het Voorl. Versl. over de regeeringsvoorstellen werd daarover eene gegronde aanmerking gemaakt. Men vreesde, dat daaruit groote moeilijkheden zouden kunnen ontstaan „daar toch het verdrag in den regel een samenhangend geheel vormt, waarvan de afzonderlijke deelen met elkander in nauwe betrekking staan, en het dus steeds bezwaarlijk zou zijn aan te wijzen waar de goedkeuring moest aanvangen, waar eindigen."

De regeering antwoordde: „de goedkeuring van het geheele verdrag zoude eene uitbreiding van de macht der Staten-Generaal ten koste van de macht des Konings zijn, waarvan de regeering het nut niet kan inzien."

Men kwam in het Eindverslag op de zaak kortelijk terug, maar zonder eenig gevolg.

niet aan de goedkeuring der Staten-Generaal onderworpen? Het komt mij voor, dat dezelfde *ratio legis* als voor afstand of ruiling bestaat, en dat dus een zoodanig tractaat door de Staten-Generaal moet worden goedgekeurd. Immers de toevoeging van een vreemd deel aan het Nederlandsche grondgebied brengt eene in gewoonten en zeden vreemde bevolking mede, die deel krijgt aan het actief staatsburgerschap. Juist de opneming van die ingezetenen in het Nederlandsche staatsverband kan niet eenzijdig door den Koning geschieden. Bovendien kan de toevoeging van een vreemd deel aan Nederland een zoodanig ver strekkend politiek belang hebben ten opzichte van de verhouding met andere mogendheden, dat het m. i. niet anders kan, of de Vertegenwoordiging moet daarover haar oordeel kunnen zeggen.

In dit artikel, zoowel als in art. 56 wordt gesproken van het belang en de zekerheid van het Rijk. In het Voorl. Versl. heeft men de vraag gedaan, of hier onder de woorden *zekerheid van het Rijk* ook de Overzeesche Bezittingen zijn begrepen; men deed die vraag, omdat in het 2e lid van art. 89 de ministers verplicht zijn aan de Vertegenwoordiging inlichtingen te geven, „waarvan het verleenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang en de zekerheid *van het Rijk, de Koloniën en de Bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen.*" De regeering antwoordde, „dat bij het nauwe verband dat er bestaat tusschen de Koloniën en het zoogenaamde moederland, bij de bewustheid, dat Neêrland's handelswelvaart en financiëele toestand volstrekt afhankelijk zijn van het bezit der Koloniën, hetwelk buiten bedenking is, dat al wat de zekerheid onzer Overzeesche Bezittingen bedreigt, ook de zekerheid van het Rijk in meerdere of mindere mate bedreigen moet."

Art. 56. De Koning verklaart oorlog. Hij geeft daarvan onmiddellijk kennis aan de beide Kamers der Staten-Generaal, met bijvoeging van zoodanige mededeelingen, als Hij met het belang en de zekerheid van het Rijk bestaanbaar acht".

Dit praegoratief van de kroon heeft in 1870 veel ongerust-

heid verwekt; men heeft o.a. beweerd, dat door eene oorlogsverklaring van den Koning de natie wel eens kon staan voor eenen krijg, dien zij niet wilde, en die niet met 's lands belang overeen kwam, doch dien de Koning *ex plenitudine suae potestatis* had verklaard. De gebeurtenissen in Frankrijk, dat door de noodlottige oorlogsverklaring van den Keizer aan Duitschland in een poel van ramspoed was vervallen, strekten tot een waarschuwend voorbeeld. Men vergat echter, dat de beteekenis van dit artikel geene andere is dan deze, dat als Nederland den oorlog moet verklaren, zulks door den Koning als vertegenwoordiger van den Staat tegenover het buitenland, moet geschieden. Ook verloor men uit het oog, dat dit recht even als elke andere regeeringshandeling beheerscht wordt door de ministeriëele verantwoordelijkheid, en eindelijk dat, om oorlog te kunnen voeren, de Vertegenwoordiging de noodige gelden moet toestaan. In alle vreemde Constitutiën wordt dan ook van dat recht gewag gemaakt. Intusschen is het niet te ontkennen, dat — om de woorden van den heer HEEMSKERK te gebruiken 1) — „er werkelijk iets buitensporigs in ligt, zelfs aan de beste regeering zoodanige beschikking over de toekomst van het land toe te vertrouwen, terwijl voor vele zaken van minder aanbelang wetten noodig zijn." Reeds de heer THORBECKE maakte zich ongerust over dit recht aan den Koning toegekend. „Doch is het niet tegenstrijdig," vroeg hij in zijne *Aanteekeningen op de Grondwet* 2), „dat het oordeel der Staten-Generaal, bij den aanvang niet gehoord, over het vervolgen van den krijg zal beslissen? Zullen, wanneer men reeds oorlog heeft, de noodige middelen *kunnen* worden geweigerd? Zal weigering niet bondgenootschap zijn met den vijand? De Staten-Generaal zullen dus dikwerf tot de gevolgen moeten medewerken van een beginsel, dat zij afkeurden. Zij nemen de verantwoordelijkheid op zich. Zij ontlasten

1) *Praktijk*, Blz. 109.
2) Deel I, Blz. 117.

die van het gouvernement in eene zaak, welker aanleg en beleid buiten hen zijn. Hierin ligt gewis een groot bezwaar?"

Welke ook de waarborgen zijn van het ministeriëel contraseign, niet te ontkennen is het, dat het hier eene zeer belangrijke zaak geldt. Het kan toch gebeuren, dat een lichtzinnig ministerie tot eene oorlogsverklaring medewerkt, die de noodlottigste gevolgen na zich sleept. En al blijft het waar dat de Vertegenwoordiging, indien zij meent dat door dien oorlog het Vaderland in het ongeluk wordt gestort, weigeren *kan* de daarvoor benoodigde gelden toe te staan, toch kunnen daardoor allerlei moeilijkheden en onaangenaamheden, ja, zeer groote schade voor het land ontstaan, al gaat 't wat ver met den heer HEEMSKERK te zeggen, dat eene weigering der gelden *altijd* landverraad zou zijn. Wenschelijk is het dus een middel uit te denken, waardoor dergelijke conflicten kunnen worden vermeden.

De heer HEEMSKERK is ingenomen met het denkbeeld van den heer Mr. D. VAN ECK, ontwikkeld in de zitting van 24 April 1871. Die geachte spreker zeide: „doch de toestand van de regeering is geheel anders, als het niet van haar, maar van de wetgeving afhangt oorlog te maken. Is eene driftige oorlogsverklaring van eene heerschzuchtige regeering niet veel gemakkelijker, dan wanneer zij eerst kan uitgevaardigd worden, nadat het voorstel der regeering plechtig en bedaard is verzonden naar de afdeelingen, en men het daar op zijn gemak overwogen heeft, waarna, volgens het Reglement van Orde, met inachtneming van de dagen, die verloopen moeten, de dag der openbare beraadslaging is bepaald, nadat al de stukken in orde gedrukt zijn? Zal niet in zoodanige kalme stemming menige oorlog voorkomen worden, die anders zou in het leven geroepen zijn door de drift van het gouvernement?" 3)

In hoever de stemming kalm is, wanneer een oorlog in het verschiet is, laat ik liever ter verantwoording van den spreker.

---

3) *Handelingen der Tweede Kamer* 1870/71, Blz. 516.

Het komt mij voor, dat in zulke omstandigheden steeds eene koortsachtige stemming zich van de geheele natie meester maakt, en dat de Vertegenwoordiging den weerslag daarvan zal ondervinden.

De heer VAN ECK vergeet eensdeels, dat eene oorlogsverklaring het gevolg is van een toestand, die reeds lang te voren gespannen is geweest, en dat ze de uitbarsting is van een smeulend vuur; anderdeels verliest hij m. i. het onderscheid tusschen een offensieven en een defensieven oorlog uit het oog. Voor een oorlog ter verdediging van ons Vaderland tegen den aanval van buiten, ontbreekt dikwijls — ja, meestal de tijd van lang overwegen. Bij het snel oorlogvoeren in onzen tijd staat de vijand voor de grenzen, of heeft die reeds overschreden, vóór men tijd heeft gehad van beraden.

In de Constitutie van Zweden wordt in § 13 het volgende voorgeschreven: „Si le roi veut déclarer la guerre ou faire la paix il réunira en conseil d'État extra-ordinaire tous les membres du conseil, leur exposera les motifs et les circonstances, qui doivent être pris en considération en cette occasion, et demandera leur avis, qu'ils donneront chacun séparément pour être consigné au proces-verbal sous la responsabilité determinée au § 107. Cela fait, le roi aura le pouvoir de prendre et d'exécuter la décision qu'il jugera la plus utile au royaume."

Hier zijn dus wel eenige waarborgen voorgeschreven, maar in het wezen der zaak beteekenen zij weinig of niets. De Zweedsche Staatsraad bestaat uit tien leden, waarvan zeven aan het hoofd staan van de departementen van algemeen bestuur en de drie andere hooge staatsbetrekkingen bekleeden. De meerderheid bestaat dus uit de ministers, tegen over wie de minderheid niet zeer veel zal kunnen doen. Evenmin is de waarborg, dat het gemotiveerde advies van ieder lid wordt nedergelegd in het proces-verbaal, zeer groot, als de Koning toch niet gebonden is aan het advies van den Raad.

Zooals bekend is heeft in N. Amerika het Congres het recht van oorlog te verklaren (Art. 1. Sect. VIII, Art. 11.) Doch dáár heeft men minder van een onvoorbereiden toestand te vreezen dan op het vasteland van Europa.

Resumeerende zou ik het advies willen geven, bij eene Grondwetsherziening de zaak aldus te regelen, dat voor het geval Nederland een oorlog zou moeten verklaren tot handhaving zijner rechten, geene oorlogsverklaring kan plaats vinden, dan in overleg en medewerking der Staten-Generaal, doch dat voor het geval de zelfstandigheid en de veiligheid van het het vaderland bedreigd worden, m. a. w. indien Nederland bedreigd wordt met een aanvallenden oorlog, de Staten-Generaal onmiddellijk worden opgeroepen om hun daarvan kennis te geven, en de Koning inmiddels de maatregelen moet nemen, die het belang van het land eischen.

ART. 58, 1e lid. „'s Konings oppergezag over zee- en landmacht."

Hier wordt *Oppergezag* genoemd, wat elders *Opperbestuur* is, zonder dat men voor de afwijking van uitdrukking eene andere bepaalde reden kan opgeven, dan dat bij zee- en landmacht het eerste beter klinkt dan het laatste.

In den Franschen tekst van de Grondwet van 1815 luidt het artikel: „Le roi dispose des forces de terre et de mer." In de Belgische Constitutie heet het in art. 68: „Le roi commande les forces de terre et de mer", dat op een opperbevelhebberschap schijnt te doelen. Een woordelijk gelijke bepaling vindt men in de Italiaansche Constitutie, art. 5. De Spaansche Grondwet spreekt van een „commandement suprême de l'armée et de la flotte", en verder „il dispose de la force de mer et de terre", art. 52. De Pruisische Constitutie zegt: „Der König führt den Oberbefehl über das Heer", (art. 46), hetgeen m. i. ook een opperbevelhebberschap bedoelt, zooals in een zoo militairen Staat vrij natuurlijk is.

Beteekent *oppergezag* in ons art. 58 dat de Koning is opperbevelhebber? In de zitting van 23 Mei 1879 zeide de heer VAN KERKWIJK: „De Koning staat hooger dan eenig bevel-

hebber; hij kan geen bevelhebber zijn, want hij staat niet *in*, maar *boven* het leger. De Koning kan geen deel van het leger uitmaken, om dezelfde reden, waarom hij niet tot de diplomatie, tot het koloniaal of financiëel bestuur of tot de magistratuur kan behooren; immers dan zou de Koning moeten staan onder de bevelen van den verantwoordelijken Minister van Oorlog" 1).

Wat beteekent al verder dat oppergezag, als de Vertegenwoordiging het cijfer voor zee- en landmacht, geraamd bij de Staatsbegrooting, kan inkorten en tot een lager cijfer brengen? Als de Grondwet beveelt, dat ten opzichte van bevordering, ontslag of pensioneering van officieren regels zullen worden gesteld bij de wet, waardoor willekeur zooveel mogelijk wordt tegengegaan? Als niet alleen de dienstplicht zelf, maar ook de wijze waarop, en de tijd hoelang de militie moet dienen, moeten worden bepaald? Als eindelijk de Grondwet het in dienst nemen van vreemde troepen zonder medewerking der Staten-Generaal verbiedt, zoodat zelfs de Koning, al wilde hij, ze uit eigene middelen, niet mag bekostigen.

Tegen het gevoelen van den heer Van Kerkwijk, geloof ik, dat de bedoeling van art. 58 is, dat de Koning in tijd van oorlog zich met de leiding der krijgsverrichtingen kan belasten, tenzij hij die bij delegatie overdraagt aan een opperbevelhebber, aan wien hij die zaak toevertrouwt. Dat recht is nog eene remeniscentie van vroegere tijden, toen de Landsheer steeds het leger aanvoerde. Het recht is ook hier en in de vroegere Grondwetten uitgedrukt om te kennen te geven, dat er éénheid moet bestaan in de krijgsverrichtingen, en dat de Staten-Generaal niet, als vroeger door hunne „gedeputeerden te velde", invloed kunnen uitoefenen op het krijgsbestuur in tijd van oorlog.

Het is merkwaardig dat de Constitutie van Portugal van geen oppergezag of een beschikken over zee- en landmacht spreekt; wel wordt in art. 75 nº. 5 gezegd, dat de Koning

---

1) *Hand der Tweede Kamer*, zitting 1878/79, blz. 160.

de opperbevelhebbers van zee- en landmacht benoemt, en in n°. 15 „pouvoir à tout ce qui touche à la sécurité intérieure et extérieure de l'État en se conformant à la constitution", maar nergens wordt gevonden, dat de Koning een oppergezag uitoefent over zee- en landmacht.

Een opperbevelhebberschap in tijd van oorlog door den Koning uit te oefenen, is meer schijn dan wezen. De Keizer van Duitschland voerde het Duitsche leger aan, maar ieder wist dat de vermaarde VON MOLTKE eigenlijk de man was, die de krijgsverrichtingen bestuurde. Het is ook veel wenschelijker dat een man, die geheel voor zulk een taak opgeleid is, die meer met de krijgswetenschap vertrouwd is dan de vorsten kunnen zijn, aan het hoofd van zee- en landmacht geplaatst wordt, en die dan ook de geheele verantwoordelijkheid der krijgsoperatiën op zich neemt. Bij eene herziening der Grondwet zou ik — indien men eene bepaling daaromtrent zou willen behouden — aan eene redactie als in art. 75, n°. 5 van de Portugeesche Constitutie de voorkeur geven boven de onze in art. 58, te eer omdat zij overeenkomt met den eed des Konings, zooals die thans geformuleerd is in art. 51.

Is leger-organisatie bij wet al dan niet grondwettig? De heer HEEMSKERK komt, na mededeeling van den historischen loop dezer kwestie, tot de volgende conclusie: „De parlementaire debatten en stukken over deze grondwettige vraag kunnen geen anderen indruk maken, dan dat men er langzaam en schoorvoetend toekomt, om de inrichting en het beheer van zee- en landmacht aan het koninklijk oppergezag te onttrekken en bij de parlementaire meerderheid te brengen. Deze inbreuk is evenwel nog niet tot stand gekomen" 1).

Hoewel deze kwestie eigenlijk buiten het kader ligt van mijnen arbeid, wil ik echter mijne meening er over niet terughouden. Ik zie den strijd met de Grondwet niet,

---

1) *Praktijk*, blz. 120.

wanneer aangedrongen wordt op onze leger-organisatie bij wet. In hoever zij praktisch zal voldoen is eene andere vraag; althans in België schijnt men met de resultaten niet ingenomen te zijn. Doch strijd met de Grondwet bestaat m. i. niet, evenmin als men in België dien strijd heeft ingezien. De vraag is alleen, is het oppergezag des Konings over zee- en landmacht, zooals art. 58 het bedoelt, van dien aard, dat de Koning willekeurig daarover kan beschikken? De Koning is geen alvermogend opperbevelhebber. Wij zagen zoo even, hoe ook dat oppergezag door de ministeriëele verantwoordelijkheid, door het budgetrecht der Vertegenwoordiging en in vele opzichten (b. v. met betrekking tot bevordering, ontslag en pensioneering van officieren en tot de militie en schutterij) door de wet beheerscht wordt. Naar ons oordeel is de bedoeling van art. 58 geene andere dan éénheid in krijgsverrichtingen in tijd van oorlog. Wanneer het een onbetwist recht der Vertegenwoordiging is, de gelden bestemd voor de levende en doode strijdkrachten te verminderen of te wijzigen, waarom zou de eisch om de organisatie van het leger bij wet te regelen in strijd zijn met art. 58? De Koning kan toch niet in strijd met de vastgestelde begrooting b. v. het aantal regimenten van een der wapens vermeerderen?

Wat de zaak der leger-organisatie bij wet zelve betreft, 't is niet te ontkennen, dat daardoor de jaarlijksche oppositie tegen het budget van oorlog en vooral tegen de onderdeelen er van in het bijzonder zeer getemperd worden, en dat eene meerdere stabiliteit, en dus ook verbetering van den toestand van het krijgswezen te verwachten zijn zal, doch daaraan zou dan ook herziening van het achtste Hoofdstuk der Grondwet vooraf moeten gaan. Ook zal eene zoodanige wet alleen voor tijd van vrede kunnen dienen; in tijden van oorlogsgevaar zal aan het uitvoerende gezag meerdere vrijheid moeten worden overgelaten 1).

1) Zie het Voorl. Versl. over het VIIIe Hoofdst. d. Staatsbegr. over 1880.

Art. 58, 2e lid. „De militaire officieren worden door hem benoemd. Zij worden door hem bevorderd, ontslagen of op pensioen gesteld, volgens de regels bij de wet te stellen.
„De pensioenen worden door de wet geregeld."

Geheele afwijking van de Grondwet van 1840. Daar luidde art. 58: „De militaire officieren worden door hem (den Koning) benoemd en ontslagen, of, daartoe termen zijnde, op pensioen gesteld." Alzoo werd het leger geheel aan de willekeur des Konings overgelaten.

De Commissie van 17 Maart 1848 zeide in haar Rapport: „Wij hebben ernstig overwogen, Sire, of niet gelijke waarborgen, als bij de wetgeving van andere landen...... aan de Nederlandsche krijgsmacht behooren te worden geschonken. Dat zij, die hun leven aan de gewapende verdediging van het vaderland toewijden, op bescherming tegen willekeur de hoogste aanspraak hebben, kan niet twijfelachtig zijn. De plichtvervulling gelijk de offers, die van hen worden gevorderd, zijn zoo uitsluitend, dat het hun, miskend of ter zijde gesteld, doorgaans niet, als aan andere ambtenaren mogelijk is zich zelve te helpen, of in nieuwe, werkzame betrekkingen in de burgermaatschappij vergoeding te vinden," enz.

De regeering schreef grootendeels deze toelichting af, en voegde er bij: „Het bevorderen, ontslaan of op pensioen stellen der militaire officieren zijn onderwerpen, waarvan de regeling bij de wet waarborgen aan de krijgsmacht zal verzekeren, zonder het oppergezag te verkorten in datgene, wat het noodig heeft om aan zijne bestemming te beantwoorden," enz.

In het Voorl. Verslag meende men, dat dit artikel verder ging dan de Belgische Grondwet, artt. 66 en 124. Inderdaad gaat onze Grondwet verder, doch ik meen niet zonder reden, omdat niets gevaarlijker is dan militarisme, en er geene waarborgen genoeg kunnen genomen worden om ten opzichte van militairen alle willekeur te beletten.

De bedoelde artikelen van de Belgische Grondwet luiden het eerste (art. 66) met betrekking tot de militairen: „Il (le roi) confère des grades dans l'armée," en het tweede

(art. 121): „Les militaires ne peuvent être privés de leurs grades, honneurs et pensions que de la manière déterminée par la loi.”

De redactie van de Commissie van 17 Maart 1848 wilde ook de eerste benoeming aan wettelijke regels onderworpen hebben, doch zij sprak niet van bevordering. Zij luidde: „de militaire officieren worden door hem (den Koning) benoemd, ontslagen of op pensioen gesteld, volgens de regels bij de wet te bepalen”. Dat ook de voorwaarden van bekwaamheid worden bepaald, is, mijns bedunkens, niet zonder gewicht. THORBECKE lichtte de redactie der Commissie nader toe in zijne *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* (blz. 19): „mij althans schijnt dit van groot belang voor den dienst,... dat de voorwaarden van diensttijd, *bekwaamheid* en anderen vaststaan, bij wier gemis niemand tot officier kunne worden benoemd. Dit is bij eerste benoeming niet minder dan bij bevordering gewichtig.”

„De *militaire* officieren worden door hem benoemd”. Men vond die uitdrukking in het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 en het rapport lichtte haar volgender wijze toe: „Er staat „militaire officieren”, waaronder — meenen wij — die der militie, met uitsluiting van de officieren der schutterij, moeten worden verstaan. Ten aanzien der laatsten zou de Grondwet ten onrechte den gewonen wetgever binden, zoo deze het heilzaam en tijdig keurde hen ten deele door de manschappen zelve te doen benoemen, of deze althans tot de keuze te laten medewerken.” De regeering, die, gelijk ik zoo even aanteekende, een groot gedeelte der toelichting van het rapport der Commissie afschreef, liet deze passage er buiten. Heeft zij waarde gehecht aan de toelichting of niet? In het laatste geval, waarom dan van militaire officieren gesproken.

De militairen zijn hier genoemd: waarom wordt niet gesproken van de burgerlijke ambtenaren? Wel wordt in art. 61 1e lid gezegd, dat de Koning de bezoldiging der ambtenaren, die uit 's lands kas worden betaald, regelt, maar van het recht hen te benoemen wordt niet gesproken. In het Voorl.

Versl. werd naar aanleiding van art. 42 (nu art. 61) de wensch uitgesproken, dat in de Grondwet uitgedrukt werd, dat de Koning alle ambtenaren benoemt, die uit 's lands kas worden betaald, met uitzondering van de zoodanigen, omtrent wier aanstelling bij de wet of bij wettelijke verordening anders is beschikt. De regeering kon zich daarmede niet vereenigen; „het benoemen of aanstellen van ambtenaren," zeide zij, „behoort immers van zelf tot de uitvoerende macht, die bij den Koning berust." Volkomen juist; maar waarom dan uitsluitend van de officieren gesproken? Of zoude de benoeming van deze niet tot de uitvoerende macht behooren?

De Belgische Grondwet brengt beide soorten van benoemingen in één artikel bijeen. Art. 66 luidt in zijn geheel: „Il (le roi) confère les grades dans l'armée. Il nomme aux emplois d'administration générale et de relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois. Il ne nomme à d'autres emplois qu'en vertu de la disposition expresse d'une loi."

De Pruissische Constitutie luidt nog korter: „Der König besetst alle Stellen im Heere, sowie in den übrigen Zweigen des Staatsdienstes, sofern nicht das Gesetz ein anderes verordnet" (art. 47). De kortste redactie heeft art. 6 van de Constitutie van Italie nl.: „Le roi nomme à toutes les fonctions de l'État.

Ik zou meenen, dat bij eene eventueele Grondwetsherziening het voorschrift, dat voor bevordering, ontslag en pensioneering regels bij de wet moeten worden vastgesteld, zoude overgebracht moeten worden naar het VIII^ste^ Hoofdst. van de defensie, waar het meer eigenaardig te huis behoort.

Wat het laatste lid betreft: „de pensioenen worden door de wet geregeld," zij is geheel gelijkluidend met het laatste lid van art. 61: „de pensioenen der ambtenaren worden door de wet geregeld." Nam men de redactie van de Pruisische Constitutie met eenige wijziging over, men zou een algemeen voorschrift met betrekking tot de regeling der pensioenen bij de wet daarop onmiddellijk kunnen laten volgen.

Het artikel zou dus naar mijn denkbeeld ongeveer kunnen luiden: „De Koning benoemt alle Officieren en burgerlijke ambtenaren, de laatste voor zoover zij uit 's lands kas worden betaald, met uitzondering van hen, omtrent wier aanstelling bij de wet anders is beschikt.

„Hij regelt de bezoldigingen voor zoover die uit 's lands kas worden gekweten.

„De pensioenen worden door de wet geregeld.

ART. 59 en 60. **Het opperbestuur des Konings over de Koloniën.**

Indien gevolg gegeven werd aan hetgeen door mij boven op blz. 2 is gezegd met betrekking tot de aanvulling van de grondwettige geographie door de vermelding aldaar van de Koloniën en Overzeesche Bezittingen des Rijks dan konden daarbij gevoegelijk het 2e lid van art. 59 worden overgebracht als daar meer eigenaardig tehuis behoorende. Over het 3e en 4e lid, alsmede over art. 60, straks nader.

Wat art 59 betreft, bij de Constitutie van 1806 werd gezegd: „de bestiering der Koloniën en alles wat derzelver innerlijke regeering betreft, behoort *bij uitsluiting* aan den Koning" (art. 36), terwijl in art. 2 der Constitutioneele wetten verklaard werd: „de regeering der Hollandsche Koloniën wordt door bijzondere wetten bepaald; de ontvangst en uitgaven der Koloniën zullen beschouwd worden als uitmakende een gedeelte der ontvangst en uitgaven van den Staat." Evenzoo droegen ook de Grondwetten van 1814 en 1815 „bij uitsluiting" het opperbestuur der Overzeesche Bezittingen op aan den Koning 1). Bij de Grondwetsherziening in 1840 gaf men aan de openbare meening, die aan de Staten-Generaal meer invloed wilde verleend hebben, in zoover toe, dat aan hen jaarlijks inzage van het geldelijk beheer zou worden gegeven, terwijl het gebruik van het batig slot der rekening, beschikbaar ten behoeve van het moederland, bij de wet zou worden geregeld, maar tevens verbleef aan den Koning als

1) Art. 36 van de Grondwet 1814 en art. 60 van die van 1815.

van ouds „bij uitsluiting" het opperbestuur over de volkplantingen en bezittingen van het rijk (art. 59). Het IV$_e$ ontwerp der 27 regeeringsvoorstellen, welke den 8[en] Maart 1848 bij de Tweede Kamer werden ingediend, stelde alleen wijzigingen voor van het 2[e] en 3[e] lid der Grondwet 1840, grootendeels strekkende „om" — dus drukte zich de M. v. T. uit — „ten aanzien van de algemeene beginselen van regeering in de koloniën waarborgen te geven, meer evenredig aan de belangstelling, welke die bezittingen inboezemen, zonder evenwel daardoor de bestaande orde van zaken te verstoren, of de eenheid van macht te krenken, zoo onmisbaar voor het inwendig bestuur van de voornaamste dier bezittingen." Ten opzichte van de reglementen op het beleid der regeering, zouden alleen de „veranderingen" in de toen bestaande, „op het voorstel des Konings", bij wet worden vastgesteld.

In het Voorl. Verslag, dat daarover werd uitgebracht, gaf de meerderheid geen blijk van ingenomenheid met de voorgestelde wijzigingen, en meende zij, dat de reglementen op het beleid der regeering bij wet moesten worden vastgesteld, maar over het uitsluitend bestuur des Konings werd geen woord gesproken; integendeel, „algemeen werd de overtuiging uitgesproken, dat de Staten-Generaal op de wetgeving voor de koloniën niet denzelfden invloed behooren uit te oefenen als op die van het moederland" 1).

De Commissie van 17 Maart 1848 sloeg eenen anderen weg in. Niet alleen liet zij de woorden „bij uitsluiting" vóór opperbestuur weg, maar zij eischte zelfs de medewerking der Vertegenwoordiging tot de vaststelling van de reglementen op het beleid der regeering in de overzeesche bezittingen, en tot de regeling der rechterlijke inrichting, het burgerlijk- en strafrecht, „zoover deze onderwerpen vatbaar zijn in wetboeken voor de koloniën te worden geregeld." Ook een jaarlijksch koloniaal verslag schreef zij voor in haar voorstel, en

1) *Handelingen der Regeering en der Staten-Generaal over de herziening der Grondwet*, (Uitgave BELINFANTE), I, bladz. 44, 57 en 97.

eindelijk zou de Minister van koloniën verplicht zijn, „alle openingen en verantwoording te geven, welke door de Staten-Generaal ten opzichte van de koloniën zullen worden verlangd, ten einde, naar de behoefte, zoodanige wettelijke verordeningen kunnen worden vastgesteld als doelmatig zullen worden bevonden."

Bij de behandeling van het regeerings-reglement over Nederl. Indië, schetste de heer THORBECKE in de zitting van 17 Juli 1854 de geschiedenis der wording van het art. 56 van het voorstel der Commissie van 17 Maart 1848. Daaruit blijkt, dat in den boezem dier Commissie verschil bestond omtrent het bestuur der koloniën, en dat de meerderheid zich nog niet kon losmaken van het denkbeeld, dat de overzeesche bezittingen niet al te veel onder het bereik der wetgevende macht mochten zijn. „De koloniën voor den gewonen wetgever te openen", zeide de heer THORBECKE, „dit ontmoette bij de meerderheid der Commissie groot bezwaar." Aanvankelijk was voorgesteld, behalve de rechterlijke inrichting en het burgerlijk- en strafrecht, ook de algemeene grondslagen van het belastingstelsel en van de in- en uitgaande rechten, alsmede van de munt door de wet te doen vaststellen; met de drie laatste onderwerpen ging men naar het gevoelen der meerderheid te ver, en zij vielen weg 1).

Het regeeringsontwerp wijzigde de redactie der Commissie in zoover, dat zij behalve de vaststelling der reglementen op het beleid der regeering en de regeling van het muntstelsel beide door de wet, ook toestond, dat „andere onderwerpen deze koloniën en bezittingen betreffende, *daarvoor vatbaar bevonden*, door de wet konden worden geregeld, en verder dat het slot der koloniale rekening zou bekrachtigd worden door de wet, terwijl het batig slot onder de rijksinkomsten zoude worden opgenomen.

In de Mem. van Toel. erkende zij, dat bij art. 59 van de

1) *Handelingen der Regeering en der Staten-Generaal betreffende het reglement op het beleid der Regeering in Ned.-Indië*, (uitgave van mr. L. W. C. KEUCHENIUS, bij KEMINK); III, blz. 89 volg.

toen bestaande Grondwet „geen genoegzame medewerking in het bestuur der zoo hoogst gewichtige bezittingen en koloniën aan de wetgeving was toegekend", doch tevens meende zij, dat men van de andere zijde niet uit het oog mocht verliezen, „dat de bezittingen en koloniën op een exceptioneel standpunt staan, en uit den aard der zaak niet op eene gelijke lijn konden worden gebracht met het beheer van 's Rijks aangelegenheden in Europa." De ingeslagen weg was naar de meening der regeering een middenweg.

Ik ga kortheidshalve de schriftelijke gedachtenwisseling voorbij, en teeken alleen hierop aan, dat de redactie van art. 59 en 60, staande de discussie in de avondzitting van 19 Aug. 1848, door de regeering gewijzigd werd zooals zij thans luidt 1).

Tot zoover de geschiedenis dier artikelen.

Doch welken zin heeft het opperbestuur des Konings, bedoeld in het 1e lid van art. 59? Immers terwijl volgens het 2e, 3e en 4e lid van dat artikel, en het 2e lid van art. 60 niet alleen de reglementen op het beleid der regeering in de kolonien en overzeesche bezittingen, — niet alleen het muntstelsel en de wijze van beheer en verantwoording der geldmiddelen, maar ook elk ander onderwerp, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan door de wet moet geregeld worden, welke kracht en beteekenis heeft dat opperbestuur?

Op die vraag is moeilijk een antwoord te geven. Moet het beteekenen, dat de Koning het uitvoerend gezag heeft, dan is de uitdrukking daarvan alleszins overbodig. Eene duidelijke bedoeling is er niet aan te geven. Wil men er deze beteekenis aan hechten, dat hij buiten de onderwerpen in de Grondwet opgenoemd, en buiten die, waarvoor de behoefte aan wettelijke regeling zich gelden laat, bij Koninklijke besluiten of algemeene maatregelen van inwendig bestuur, regelen kan geven, die hier te lande niet dan met medewerking der Vertegenwoordiging kunnen tot stand komen, dan is dat, dunkt

1) *Handelingen der Regeering en der Staten-Generaal over de herziening der Grondwet*, II, blz. 301.

mij, reeds duidelijk uit art. 118, en zou desnoods nog door eene verbeterde redactie kunnen te kennen gegeven worden.

Merkwaardig is 't dat behalve Spanje geen der Constitutiën van Staten, die overzeesche bezittingen hebben, daarvan gewag maken.

Alleen de laatste Spaansche Constitutie van 1876 zegt in art. 89: „Les provinces d'outre-mer sont régies par des lois spéciales. Mais le gouvernement peut être autorisé à leur appliquer les lois promulguées et qu'il promulgue pour le péninsule, avec les modifications qu'il jugera nécessaires, à charge d'en rendre compte aux Cortès."

„Cuba et Porto-Rico seront représentées aux Cortès dans la forme que déterminera une loi spéciale pour chacune des deux provinces" 1).

Ik meen, dat de eerste alinea van art. 59 zonder eenig gevaar kan vervallen, en ik herhaal, dat wanneer men de grondwettige geographie van art. 1 wil aanvullen, de 2e alinea van art. 59 derwaarts overgebracht moeten worden.

Ik zou mij bij het bovenstaande kunnen bepalen, ware 't niet, dat de heer HEEMSKERK in zijn betoog 2) ook eenige regelen heeft gewijd aan de Indische comptabiliteits-wet, en ik mij met zijne beschouwingen niet kan vereenigen.

Te recht heeft hij beweerd, dat noch bij de herziening van de wet van 23 April 1864, noch zelfs bij eene Grondwetsherziening te verwachten is, dat men op het beginsel van vaststelling der Indische begrooting bij wet zal terugkomen. Doch minder juist heeft hij daarbij beweerd, dat de bestrijders van dat beginsel door de opgedane ervaring van de werking daarvan in het gelijk zijn gesteld. De ervaring heeft geleerd, zegt hij:

---

1) In Denemarken bestaat eene wet van 5 Januari 1874: „Loi constitutionnelle sur les affaires particulières de l'Islande". Behalve deze bestaat er nog eene van vroegere dagteekening, nl. van 2 Januari 1871: „Sur la situation constitutionnelle de l'Islande dans le royaume." Zie *Annuaire de législation étrangère* 1875, pag. 580 en volg.

2) *Praktijk*, blz. 126.

1. dat de uitgaven, zoo gewone als buitengewone, aanmerkelijk zijn geklommen;

2. dat geen uitkeering der bijdrage meer sinds 1876 heeft plaats gehad;

3. dat buitengewone credieten voor vele millioenen boven de begrooting telken jare door de Indische regeering aan zich zelve toegekend, door de Nederl. wetgevers telkens worden goedgekeurd;

4. dat het beheer en de verantwoording in Indië zeer veel te wenschen overlaten."

Wil de heer HEEMSKERK hiermede zeggen, dat deze de gevolgen zijn van de toepassing van het beginsel? Ik kan geen andere uitlegging geven aan de opsomming dezer grieven, daar hij ze onmiddellijk volgen laat op hetgeen hij te voren zeide: „in de gevolgen heeft deze gewichtige aanvulling der Grondwet evenwel de verwachtingen harer bestrijders niet beschaamd."

Ik mag niet te veel ruimte besteden aan eene wederlegging der vier bezwaren, doch zo geheel met stilzwijgen voorbij te gaan, mag ik evenmin.

1º *De klimming der uitgaven.* Indien de heer HEEMSKERK die aan de toepassing van het beginsel toeschrijft, zou ik hem de vraag willen doen, of zij ook niet zou hebben plaats gehad, indien de Ind. begrooting *niet* bij wet werd vastgesteld? Misschien zou op die vraag een toestemmend antwoord kunnen gegeven worden, indien men geen rekening houdt met de meer en meer toenemende behoeften in Indië — behoeften die grooter worden naar gelang ook aan den eisch van meer regelmaat en orde te gemoet wordt gekomen; naar gelang meer dan vroeger gezorgd wordt voor het tot stand brengen van spoorwegen, die eene levenskwestie zijn voor Indië, voor het verbeteren van water en landwegen, en van bevloeiingswerken, en gelet wordt op uitbreiding van onderwijs, enz. De toeneming der uitgaven aan de toepassing van het beginsel der vaststelling van de Ind. begrooting bij wet toe te schrijven — inderdaad ik had dat niet van een scherpzinnig man als den heer HEEMSKERK verwacht.

2o. *Geene uitkeering der bijdrage.* Ook dat verwijt is onbillijk omdat het bekend is, dat vooral de oorlog met Atjeh daarvan de schuld heeft. Men mag verschillen over de vraag of die oorlog al dan niet onvermijdelijk was, maar ook zonder dat de Ind. begrooting bij wet wordt vastgesteld, zou vermoedelijk die oorlog hebben plaats gehad, en zou hij de overschotten van vroegere dienstjaren verzwolgen hebben.

3o. De telken jare terugkeerende credietwetten zijn, ik geef het hem toe, een euvel. Doch zij zijn een gevolg èn van eene te vroege raming, waardoor men niet genoeg de behoeften van het volgende dienstjaar kan overzien, èn waarschijnlijk van een minder juist opmaken der begrooting. Zou men ze niet, misschien in een anderen vorm, ook hebben, indien de Ind. begrooting niet bij wet werd vastgesteld? Maar weegt dat euvel niet op tegen de voordeelen van het beginsel?

4o. *Het slechte beheer.* „Het valt niet te ontkennen", zeide de Minister VAN GOLTSTEIN, toen hij ambtgenoot was van den heer HEEMSKERK, in de Mem. van Beantw. voor de Indische Begrooting over 1876, „dat *onkunde*, soms *onwil*, in het begin de toepassing van het beginsel belemmerd heeft" 1). En de heer SPRENGER VAN EIJK heeft in zijn rapport over de Ind. rekening van 1867 het onbewimpeld uitgesproken: „Ware immer alle aandacht gewijd aan de uitvoering der wet, en niet sinds 1868 het denkbeeld eener herziening van de wet op den voorgrond getreden, er zou reeds aan vele grieven tegen het financiëel beheer in Indië een einde kunnen zijn gemaakt."

Niet alle conservatieven deelen het gevoelen van den heer HEEMSKERK. De heer VAN GOLTSTEIN, ofschoon vroeger bepaald tegenstander van het beginsel, schreef in de Mem. van Beantw. voor de Ind. Begrooting voor 1875: „eene andere vraag is het, of in de praktijk de voordeelen van wettelijke vaststelling der Ind. Begrooting tegen de nadeelen opwegen",

1) In de zitting van 22 Oct. 1879 heeft dezelfde Minister dat nog herhaald: „Door de onbekendheid of onwil van velen zijn dergelijke vergissingen voortgekomen." *Hand. 2e Kamer*, zitting 1879/80, blz. 213.

en in de bovenvermelde Mem. van Beantw. voor de Ind. Begrooting van 1876 zeide hij: „dat de praktijk hem ook de goede zijde van het vroeger door hem bestreden beginsel deed kennen. In de Vertegenwoordiging vindt de Minister een krachtige bondgenoote om orde en regelmaat in het financiëel beheer te brengen, en de kritiek van regeeringsdaden en voorstellen heeft onmiskenbaar nut, zoowel voor den Minister als voor het Ind. bestuur." En nog onlangs, in de zitting van 22 Oct. 1879 heeft de heer VAN NISPEN geprotesteerd tegen de veroordeeling van de wettelijke vaststelling der Ind. Begrooting, en gezegd: „Wanneer wij hier toch iets weten van Indië en beter van de toestanden aldaar op de hoogte zijn dan vroeger ooit het geval was, wanneer wij meer belang stellen in de Indische zaken, wanneer er althans eenige contrôle bestaat omtrent de Ind. financiën, en sommige werkelijk nuttige en billijke hervormingen in Indië zijn ingevoerd, dan is dit voor een aanmerkelijk deel alleen te danken aan de vaststelling van de Ind. Begrooting bij de wet" 1).

Ten slotte, men valt telkens het beginsel aan; maar ik herinner mij niet, dat men ooit iets anders heeft voorgesteld, dat dezelfde voordeelen, maar zonder de nadeelen zou aanbieden. Ook de heer HEEMSKERK bewaart daarover het stilzwijgen. Van eene vertegenwoordiging in Indië zal wel vooreerst geen sprake zijn. Zal de Gouverneur-Generaal met den Raad van Indië haar moeten vaststellen? Maar dan zal zij toch eene hoogere macht behoeven. Feitelijk zal het dan toch de Minister van Koloniën zijn, die den Koning tot de bekrachtiging moet adviseeren. Zou dat meer waarborgen geven voor een richtig financiëel beheer?

Er mogen gebreken zijn in de wet van 23 April 1864, het beginsel zelf blijve onaangetast.

ART. 59, 2_e lid. „De reglementen op het beleid der Regeering aldaar, worden door de wet vastgesteld.

„Het muntstelsel wordt door de wet geregeld.

---

1) *Handelingen*, blz. 221.

Andere onderwerpen, deze Koloniën en Bezittingen betreffende, worden door de wet geregeld, indien de behoefte daaraan blijkt te bestaan."

ART. 60. „De Koning doet jaarlijks aan de Staten-Generaal een omstandig verslag geven van het beheer dier Koloniën en Bezittingen en van den staat, waarin zij zich bevinden.

„De wet regelt de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen."

Van al deze artikelen is dat, hetwelk voorschrijft dat de koloniën en bezittingen door bijzondere reglementen, die bij de wet worden vastgesteld, moeten worden geregeerd, het eenige noodzakelijke. De voorschriften over het muntstelsel, over het jaarlijksche verslag en over de wijze van beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen kunnen zonder eenig nadeel voor den gang van zaken in die reglementen worden behandeld. Ja, wat meer zegt, zij behooren daar eerder dan in de Grondwet te huis. Evenzoo past ook het laatste lid van art. 59 daar beter dan hier.

ART. 61. 's Konings opperbestuur over de geldmiddelen.

Na al hetgeen door mij ten opzichte van de andere opperbesturen is gezegd, meen ik mij te kunnen onthouden over dit opperbestuur nader uit te weiden. Het beteekent hier tegenover den vroegeren toestand centralisatie van beheer en bestuur. Het komt mij voor, dat dit ook begrepen is onder het uitvoerend gezag des Konings en dat daarom eene bijzondere vermelding in de Grondwet overbodig is.

4e lid. Over de belangrijke kwestie van den dag, de pensioen-regeling, spreek ik nu niet. Ik wil alleen de aandacht hierop vestigen, dat ofschoon het 4e lid van art. 61 geheel gelijkluidend is met het laatste lid van art. 58, er toch een ongemotiveerd verschil is in de regeling der pensioenen van de militaire en burgerlijke ambtenaren. Immers terwijl de pensioenen der militairen geheel uit 's lands kas worden gekweten, moeten de burgerlijke ambtenaren daartoe zelf contribueeren. Dat acht ik een meten met twee maten.

ART. 62. 's Konings recht over de munt.

De hoogleeraar C. J. VAN ASSEN, zeide er van in zijn boekje :

De taal der Grondwet (bladz. 83). „Het recht van de munt is eene spreekwijze uit ons oud staatsrecht afkomstig, bij verkorting voor: *te doen slaan*, wat er onder verstaan wordt."

Ook dit recht behoort tot het uitvoerend gezag, daar het slechts de uitvoering betreft van de bepalingen der Grondwet en der wetten, die ten opzichte van de munt tot stand komen. Gewicht, gehalte en waarde der muntspeciën moeten door de wet worden bepaald (art 174 der Grondwet), terwijl ook het toezicht en de zorg over de zaken van de munt, alsmede de beslissing der geschillen over het allooi, essai en wat dies meer zij, door de wet wordt geregeld (art. 175 Grondwet).

Wat de tweede zinsnede betreft: „Hij vermag zijne beeltenis op de muntspeciën te doen stellen," behalve de iets of wat lamme redactie, is het de vraag, als men den Koning slechts eene bevoegdheid wil verleenen, om zijne beeltenis op de muntspeciën te plaatsen, of die wel in de Grondwet behoeft te worden uitgedrukt, daar de gewone wet daarin kan voorzien. Zie b. v. art. 11 van de wet van 26 Nov. 1847 (*Stbl.* 69) en art. 4 van de wet van 6 Juni 1875 (*Stbl.* 117).

ART. 63, 2e lid. „Vreemde adeldom kan door geen Nederlander worden aangenomen."

Hoe, wanneer iemand het toch doet? De heer HEEMSKERK merkt bij dit artikel op, dat, behalve voor burgerlijke of militaire gepensioneerden en onderstand genietenden, geen straf is gesteld op de overtreding van deze bepaling 1). De wet van 24 Dec. 1863 (*Stbl.* n°. 166), waarop hij zich beroept, ziet bovendien op het 2e lid van art. 65 der Grondwet. In het nieuw ontwerp Strafwetboek wordt wel hij, die zonder daartoe gerechtigd te zijn eenen *Nederlandschen* adellijken titel voert, strafbaar gesteld, maar van het aannemen van vreemden adeldom wordt niet gesproken. Zie art. 490, n°. 1.

Met den heer DE BOSCH KEMPER 2) zou ik meenen, dat

1) *Praktijk*, blz. 128 volg.

2) *Handl. tot de kennis van het Nederl. Staatsr. en Staatsbest.*, blz. 345.

men onderscheid zou moeten maken tusschen vreemde adellijke titels die wèl, en die, welke geen verplichtingen met zich brengen. In het eerste geval is een verbod wel degelijk te verdedigen en zoude overtreding gestraft moeten worden met het verlies van Nederlanderschap.

't Is bekend dat de heer MACKAY, in leven vice-president van den Raad van State, ten gevolge van het overlijden van een zijner Schotsche bloedverwanten den titel erfde van Lord REAY. Hij voerde dien titel niet, maar bezat hem toch van rechtswege, en bleef desniettegenstaande gehandhaafd in zijne betrekking. De titel van Lord REAY bracht geen verplichtingen mede, omdat de Schotsche Lords niet *per se* pair zijn of zitting hebben in het Pairshuis.

ART. 65, 2e lid. **„In geen geval mogen de onderdanen des Konings vreemde ordesteekenen, titels, rang of waardigheid aannemen zonder zijn bijzonder verlof" 1).**

„Vreemde ordesteekenen;" in het 1e lid staat: „vreemde orden." Waarom hier een ander woord gebruikt?

De Italiaansche Grondwet houdt een dergelijk verbod in (art. 80): „nul ne peut recevoir de décorations, titres ou pensions d'une puissance étrangère sans l'autorisation du Roi." In België voorziet niet de Grondwet daarin, doch de wet van 11 Juli 1832 art. 9.

„Wat bedoelt men met titels, rang of waardigheid?" Heeft men misschien ook het oog gehad op de Balye van Utrecht? Maar zij

1) Het nieuw ontw. Strafwetb. stelt de overtreding van deze bepaling strafbaar. Zie art. 490, no. 2. In de Mem. v. Toel. wordt gezegd: „Evenals in de Grondwet zoo is ook hier van het *dragen* van vreemde ordesteekenen geen sprake. Het *dragen* alleen is niet strafbaar, al kan het naar omstandigheden als indirect bewijs van de *aanneming* in aanmerking komen."

De schr. van de *Onpersoonl. Proeve* zegt in het 2e lid van art. 77: „Tot het aannemen van vreemde orden, titels of waardigheden, *waaraan geene verplichtingen* verbonden zijn, behoeven Nederlanders en ingezetenen 's Konings verlof." Is dat *geene* hier niet eene schrijffout? Of zoude voor het aannemen van orden, enz., waaraan *wèl* verplichtingen verbonden zijn, 's Konings verlof *niet* noodig zijn? Ik meen dat zijne bedoeling is, dat de laatstgenoemden verboden zijn, maar dan moet hij dat ook uitdrukken. In den zin van art. 65 der Grondwet is het verbod duidelijker.

is, ofschoon van Duitsche afkomst, eene Nederlandsche instelling geworden, die alleen in Nederland bezittingen heeft en wier leden geen verplichtingen op zich nemen. Zie de wet van 8 Aug. 1815 (*Stbl.* 43).

Ook hier zou men moeten onderscheiden of die vreemde titels en waardigheden al dan niet verplichtingen met zich brengen. Doch zou de geheele bepaling *in* de Grondwet niet kunnen vervallen, en zoo noodig bij eene bijzondere wet kunnen worden voorzien?

ART. 67. **„Dispensatie wordt door den Koning slechts verleend van eene bepaalde wet, in de gevallen door de wet omschreven."**

Bij de Grondwet 1840 had de Koning de bevoegdheid, buiten de gevallen waarin het recht van de dispensatie bij de wet zelve was toegekend, op bepaalde verzoeken van bijzondere personen dispensatie te verleenen, in dringende omstandigheden wanneer de Staten-Generaal niet vergaderd waren. De Raad van State moest dan gehoord, en in materie van justitie het advies van den Hoogen Raad ingewonnen, en een behoorlijk onderzoek bij het betrokken departement ingesteld worden. Bij de eerstvolgende vergadering der Staten-Generaal moest mededeeling gedaan worden van de aldus verleende dispensatiën.

De redactie, zoo als zij nu luidt in de tegenwoordige Grondwet, is ontleend aan het voorstel der Commissie van 17 Maart 1848. De regeering haar overnemende schreef ook de toelichting af: „Dat in den regel slechts de wetgever van de wet kan dispenseeren is onbetwist. Ons opstel heeft ten doel, dezen regel te beschermen en te verhoeden, dat eene algemeene dispensatiewet een recht overdrage, hetwelk zonder de wet op losse schroeven te brengen, niet dan op zeer bepaalde, vooraf omschrevene gevallen door een ander, dan door den wetgever zelven kan worden uitgeoefend."

Na hetgeen de heer HEEMSKERK over de redactie gezegd heeft, behoef ik er niet bij stil te staan. Ik geloof met hem, dat zijne redactie: „De Koning verleent dispensatie van

wetten, voor zoover (of wanneer) de wet dit bepaalt," veel juister is 1).

Art. 68. Beslissing van geschillen van bestuur tusschen twee of meer provinciën door den Koning.

Reeds bij de Unie van Utrecht werd de beslissing van geschillen tusschen twee of meer provinciën, naar gelang van den aard, opgedragen aan het arbitrium der andere provinciën of diegenen, die door de provinciën daartoe zouden worden aangewezen of aan de stadhouders 2). Bij de staatsregeling van 1801 werd de beslissing van alle geschillen, zoo tusschen de departementen als de gemeenten onderling, „derzelver bestuur betreffende", opgedragen aan het Staatsbewind (art. 64). De staatsregeling van 1805 zelve bepaalde daaromtrent niets, doch het Algemeen Reglement voor de departementale besturen van 19 Juli 1805 liet in art. 24 de beslissing over aan den Raadpensionaris 3). Evenzeer zweeg de Constitutie van 1806 daarover. In hoever echter het bovengenoemd Algem. Regl. voor de departementale besturen nog wordt toegepast, doch nu door den Koning, durf ik niet beslissen. De geschillen tusschen gemeenten werden echter berecht door de landdrosten en assessoren, bij wet van 13 April 1807 4). De Grondwet van 1814 sprak alleen van geschillen tusschen de provinciën, die door den Souvereinen Vorst werden beslecht, en hare opvolgster schreef de bepaling bijna woordelijk over. Evenzoo deed de Grondwet 1840. Toen reeds echter gingen stemmen op bij het onderzoek der regeeringsvoorstellen in de afdeelingen, om hier uit te drukken, dat alleen geschillen *van bestuur* werden bedoeld, zonder dat de regeering er acht op sloeg 5). Het ontwerp der Commissie van

1) *Praktijk*, blz. 133.

2) Zie het academisch proefschrift van Mr. S. M. S. de Ranitz, *Over art.* 68 *der Grondwet*, Groningen 1858.

3) de Ranitz, blz. 116.

4) de Ranitz, ibid.

5) *Handelingen van de Regeering en Staten-Generaal over de herziening der Grondwet* (1840), (ed. Belinfante), I, blz. 42. — Thorbecke meende dat men daaraan alleen moest denken. *Aanteekeningen op de Grondwet*, I, 166, volg.

17 Maart 1848 en het regeeringsvoorstel noemden nu bepaaldelijk *„geschillen van bestuur."* De Mem. van Toel. deed geene aanduiding wat men bedoelde, en ook de verslagen der 2e Kamer zwegen er over.

De vraag is nu, wat zijn „geschillen van bestuur" tusschen de provinciën. Den heer DE RANITZ is het niet gelukt voorbeelden op te sporen, en te vergeefs zocht hij naar gevallen, waarin de Koning geschillen tusschen provinciën beslist heeft 1). Dat de Unie van Utrecht de mogelijkheid van geschillen tusschen de gewesten onderling voorzag, sprak van zelf; immers die provinciën waren ieder souverein in den hare, en allicht konde er verschil van opvatting zijn over rechten en bevoegdheden, die op geen andere wijze dan door het bondgenootschap zelf of de stadhouders konden worden beslist.

Die geschillen zijn tegenwoordig onmogelijk; de geschillen van bestuur zouden eigenlijk niet anders kunnen zijn dan die over grensregeling; doch indien deze niet duidelijk, en dus eene nieuwe grensregeling noodzakelijk is, dan moet de wet die vaststellen, en het beroep op den Koning valt weg. Bij de onzekerheid en twijfel wat alzoo onder geschillen van bestuur tusschen provinciën bedoeld wordt, kan eene bepaling als van art. 68 in de Grondwet gerust vervallen, om die desnoods, zoo al het begrip duidelijk wordt, in de Provinciale wet op te nemen.

ART. 69, 1e lid. „De Koning draagt aan de Staten-Generaal ontwerpen van wet voor, en doet zoodanige andere voorstellen als hij noodig oordeelt."

Dit recht hangt samen met art. 104, waarbij de wetgevende macht gezamenlijk door den Koning en de Staten-Generaal wordt uitgeoefend. Het 1e lid van ons artikel zou dus dáár beter passen, te meer omdat het ongeveer hetzelfde zegt als art. 105.

Dit recht heeft ook volgens onze Grondwet de Tweede

1) Blz. 125, 126.

Kamer. Volgens de Belgische Grondwet heeft ook de Senaat daartoe het recht, en daarom kon zij schrijven: „L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif." Ik kom hierop later terug. Doch juist omdat ook de Tweede Kamer het recht heeft wetsvoorstellen in te dienen, en in het III[e] Hoofdstuk gelegenheid bestaat daarover te spreken, is art. 69 1[e] lid hier geheel overbodig.

Art. 69, 2e lid. „Hij heeft het recht om de voorstellen hem door de Staten-Generaal gedaan, al dan niet goed te keuren."

Deze redactie is onjuist; men heeft het recht van Veto niet willen uitsluiten voor die w. o., die door de Regeering zelve waren ingediend.

Art. 70. 's Konings recht tot ontbinding der Staten-Generaal.

De heer Heemskerk zegt dat er niet aan gedacht is, om aan den Koning het recht te geven, tot verdaging der Kamers. „Dergelijke bepaling" zegt hij, „kan nuttig zijn; bij dreigende conflicten tusschen regeering en Volksvertegenwoordiging is het wenschelijk, dat niet ligt tot ontbinding worde overgegaan; verdaging en hervatting kunnen aanleiding geven tot het vinden van eenen uitweg om een conflict te doen eindigen, zonder dat een beroep op de kiezers noodig wordt" 1).

Zoo gemotiveerd, zou de verdaging een middel zijn voor een Kabinet, dat, eene aftreding in het verschiet ziende, tijd winnen wil om zijn leven te rekken, om inmiddels hetzij op de publieke opinie, hetzij op de meer weerbarstige leden der Vertegenwoordiging invloed of pressie uit te oefenen, ten einde op die wijze uit het conflict zegevierend te treden. Het komt mij voor, dat zulk een motief weinig invloed zal uitoefenen, en dat uit dat oogpunt een verdaging der Kamers weinig aanbeveling verdient.

Maar bovendien, het beroep op de Britsche Constitutie en op de Belgische Grondwet gaat niet op. Wat het Engelsche

1) *Praktijk*, 135.

Parlement betreft, men kent daar *adjournment*, hetgeen bij ons gelijk staat met een gewoon reces, en *prorogation*. Het laatste staat gelijk met de sluiting bij ons van het zittingjaar. De Engelsche Constitutie kent slechts *adjournment*, *prorogation* en *dissolution*. Eene eigenlijke sluiting van een zittingjaar kent zij niet; aangezien echter de zitting niet door kan loopen, wordt het parlement geprorogeerd door de Koningin, om weder eenigen tijd later geopend worden. Met de prorogatie vervallen al de nog niet behandelde bills, even als vroeger bij ons sluiting stuiting medebracht. „An adjournment", zegt HOMERSMAN COX in zijne „*Institutions of the English government*" (London 1863), „is no more than the continuance of the session from one day to another, and is made bij each House independently of the other; and after adjournment the business of the session may be proceeded with from the stage in wich the adjournment left it."

Ten opzichte van de prorogation zegt COX: „A prorogation is made by the crown, and affects both Houses alike, and puts an end to all business then in progess in either House of Parliament (excepting certain proceedings of a judical nature and proceedings relating to private of Parliament) 1).

BLACKSTONE zegt in zijn *Commentaires sur les lois anglaises*, — ik haal de Fransche vertaling aan —, „la prorogation est une continuation du parlement d'une séance à une autre, comme un ajournement l'est d'un jour à l'autre... Les deux chambres sont nécessairement prorogées dans le même temps" 2).

Dr. ED. FISCHEL, *Die Verfassung Englands*, deelt mede „Jetzt muss jede Session mit einer Prorogation enden; jede Prorogation begräbt Bills," enz 3).

Men ziet uit deze aanhalingen dat prorogatie van het Par-

---

1) Blz. 52. Zie ook ALFRED P. HENSMAN, *Handbook of the Constitution*, blz. 151.

2) D. I, blz. 266 volg.

3) Blz. 377. Vergelijk ook H. JOUFFROY, *Constitution de l'Angleterre*, blz. 111.

lement eigenlijk geen andere beteekenis heeft dan sluiting van de zitting. De Koningin sluit de zitting met een toespraak. Wel wil ik aannemen, dat somtijds politieke consideratie daarbij in het spel kan zijn, en dat de regeering de progatie uitlokt, als zij zulks in haar belang noodig acht, maar die bevoegdheid geeft ook onze Grondwet. Het gebruik bij ons is, om de zitting definitief te sluiten even vóór de opening van het volgende zittingjaar, doch niets belet de regeering die sluiting te doen op een tijdstip, dat haar het meest geschikte toeschijnt. Sedert echter bij ons is aangenomen, dat de sluiting geene stuiting medebrengt, en de in de vorige zitting ingediende wetsontwerpen in de phase blijven, waarin zij waren, zal eene sluiting niet het gevolg kunnen hebben, dat bijv. een wetsontwerp, in welks verwerping eene aanleiding tot eene ministeriëele crisis wordt gezien, van zelf vervalt.

Eindelijk België; in het bekende werk van de heeren de BROUCKERE en TIELEMAN, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique* (D. II, blz. 36.) vind ik in voce *ajournement* het volgende aangeteekend: „Ordinairement l'ajournement des chambres a lieu de commun accord entre le roi et ceux qui en font partie, quelquefois aussi les chambres s'ajournent d'elles mêmes sans recourir à l'intervention royale." Het adjournement alzoo in België is niets anders dan ons groot reces.

ZEVENDE AFDEELING.

Van den Raad van State en de Ministeriëele Departementen.

ART. 71. „Er is een Raad van State" ..., enz.

Is een Raad van State in het constitutioneel raderwerk noodzakelijk? Noch de Belgische, noch de Pruisische, noch de Italiaansche of Spaansche Grondwet maken melding van zulk een Raad van State. Doch daaruit volgt nog niet dat

in die Staten geen staatslichaam van dien aard gevonden wordt 1).

De Zweedsche Grondwet maakt melding van een Staatsraad, waarvan het aantal leden door de Constitutie wordt bepaald, terwijl ook de Koning dien raad moet hooren (zie §§ 6, 7 en 8). De Portugeesche Grondwet beveelt eveneens een Raad van State (art. 107 volg.). In beide rijken heeft dat staatslichaam eenen anderen werkkring. Evenzoo heeft de *Privy Council* in Engeland een geheel ander karakter, zoodat ik van een en ander niet behoef te spreken 2). De Fransche Conseil d'État ontleent zijn ontstaan aan art. 52 van de Constitutie van 22 Frimaire van het jaar VIII (13 Dec. 1799). In de Constitutie van 14 Januari 1852 werd hij bestendigd, en hij bestaat nog.

In de Grieksche Constitutie wordt in art. 83 gezegd: „Un corps consultatif appelé Conseil d'État et siégeant à Athènes est institué pour préparer et examiner les projets de loi." Verder wordt er gezegd, dat alle wetsontwerpen, die niet door den Raad van State zijn geredigeerd of vooraf onderzocht, alsmede alle wetsvoorstellen krachtens recht van initiatief aangenomen naar den Raad van State moeten worden verzonden, nadat door de Kamer over het beginsel is beslist. De Raad moet zijn verslag binnen tien dagen indienen. Ook kan de Kamer, als zij het noodig oordeelt, alle amendementen aan den Raad inzenden.

Eerst bij de Staatsregeling van 1805 treedt bij ons een Staatsraad op met een adviseerend karakter. Hij werd benoemd door den Raadpensionaris, die geen besluit tot voor-

---

1) Zoo bestaat in Spanje een Raad van State, waarbij nog niet lang geleden, nl. bij decreet van 26 Januari 1875, eene afdeeling is georganiseerd voor het contentieux. Zie *Annuaire de léglislation étrangère* 1876, blz. 605. In de Braziliaansche Grondwet zijn de voorschriften betrekkelijk den Raad van State bij de herziening in 1834 vervallen, en toch bestaat er een Raad van State. Zie *Ann. de législ. étrang.* 1876, blz. 885.

2) Men raadplege daarover de boven aangehaalde schrijvers over het Engelsch staatsrecht.

dracht eener wet aan het wetgevend lichaam kon doen, dan na te hebben gehoord (zie artt. 44, 45 en 46). Hij werd bij de Constitutie van 1806 bestendigd; de Ministers hadden er rang, zitting en delibereerende stem in (art. 29). De Grondwet 1814 schreef in art. 32 voor, dat aan het hoofd der stukken zou worden gesteld, dat de Raad van State was gehoord. De Grondwet van 1815 schreef eveneens gebiedend voor het bestaan van een Raad van State; die van 1840 wijzigde alleen het getal leden.

De Commissie van 17 Maart 1848 noemde den Raad van State „zoowel voor het Gouvernement in het algemeen, als voor elk ministeriëel departement in het bijzonder, een onmisbare steun."

Volgens het Voorl. Versl. werd door vele leden „met kracht op de opheffing van dit Staatslichaam aangedrongen", en werd uitdrukkelijk gezegd, dat de „meerderheid de gedane voorstellen onaannemelijk had gekeurd." Men meende dat, wanneer de Raad van State niet meer werd dan een adviseerend collegie, „van zulk een lichaam weinig nut te verwachten was, en dit zelfs uit een staatkundig oogpunt, in verband met het tegenwoordig regeeringstelsel, schadelijk zou kunnen werken"; men zag daarin een tusschenlichaam, dat, geplaatst tusschen den Koning en het verantwoordelijk ministerie, belemmerend zoowel voor de handhaving van het monarchaal beginsel, als voor de vrije werking van het beginsel der ministeriëele verantwoordelijkheid zou kunnen werken. Wilde men het met het opstellen van in te dienen wetsvoorstellen belasten, en tevens daaraan administratieve rechtsmacht opdragen, dan zou zulk een collegie eene uitbreiding erlangen, die te kostbaar zou worden voor een klein land als het onze. Merkwaardig was de verdediging van het behoud van den Raad van State door de regeering in de Mem. van Beantw.: „Ook ten dezen opzichte deelt de regeering in den *twijfel,* welke bij de Kamer is gerezen, of dit lichaam wel eene volstrekte noodzakelijkheid is." Zij erkende dus, dat ook zij aanvankelijk getwijfeld had; doch

zij was eindelijk tot de erkenning gekomen, dat het behoud wenschelijk was. Hare gronden waren voornamelijk de beide volgende: 1° „dat de Koning, alvorens eenen belangrijken stap te doen, zich inlichting kan bezorgen bij anderen dan zijne Ministers;" 2° „er zijn oogenblikken, waarin de Koning zonder Raad van State inderdaad geheel alleen zoude staan. Indien toch zooals in eene constitutioneele regeering meermalen gebeurt, een geheel ministerie zijn ontslag vraagt, of de Koning meent aan hetzelve zijn ontslag ongevraagd te moeten geven, staat de Koning, zonder Raad van State, geheel alleen." Die argumenten bewijzen m. i. niets.

Ad 1. Niemand kan den Koning beletten personen, in wie hij vertrouwen stelt, te raadplegen, maar zijne eigenlijke *constitutioneele* vertrouwde raadslieden zijn zijne Ministers, en juist het aangevoerde argument, dat hij achter die Ministers om een staatslichaam, dat geworteld is in de Grondwet, zou kunnen raadplegen, zou reeds tegen het bestaan van den Raad van State pleiten; zulk eene raadpleging zou de verhouding van het Hoofd van den Staat tot zijne Ministers ten eenemale te niet doen. De Koning en de Ministers maken te zamen *de regeering* uit.

Ad 2. De Koning zou alleen staan bij eene eventueele aanvrage der Ministers om ontslag! Ook dit argument strijdt met de constitutioneele beginselen. Een demissionair kabinet staat, totdat het door een ander vervangen is, den Koning ter zijde. De Ministers blijven hunne verantwoordelijkheid behouden. Ik beweer zelfs, dat bij eene aftreding van een kabinet, het demissionaire zijn advies moet geven over den persoon, die met de samenstelling van een ander kabinet moet worden belast. Zoo gaat het in Engeland. Doch ten onzent schijnen andere personen, op wie niet de minste politieke verantwoordelijkheid rust, zich met de zaak te bemoeien. Bovendien als men tot het behoud van den Raad van State aanvoert, dat de Koning bij eene aftreding van een kabinet alleen staat, dan verliest men uit het oog, dat het advies van het collegie nooit wordt gevraagd, al wordt soms

ring van die der afdeeling voor de geschillen van bestuur) plaats. Eene regeling, die daarom vooral verkeerd is, omdat het gevolg daarvan kan zijn, en ook dikwijls *is*, dat leden zitting moeten nemen in eene afdeeling, die belast is met het onderzoek van wetsontwerpen, welke geheel buiten de richting hunner studiën zijn. Zoo zit op dit oogenblik de hr. Verniers van der Loeff, eene financiëele specialiteit, in de afdeeling voor oorlog en marine, en daarentegen de onlangs benoemde generaal-majoor Beijen in de afdeeling voor financiën en buitenl. zaken en de heer Stavenisse de Brauw, vroeger werkzaam aan het departement van oorlog, in de afdeeling voor justitie. Hoezeer ik gaarne de veelzijdige en alles omvattende kennis van al de leden aanneem, zou ik toch meenen, dat men meer vertrouwen zou mogen koesteren op de grondigheid der adviezen, indien zij afkomstig waren van mannen, die over zaken te oordeelen hebben, welke met hunne dagelijksche studiën of voormaligen ambtelijken werkkring in betrekking staan, dan wanneer zij daar buiten moeten gaan.

Doch deze opmerkingen ter zijde latende, te meer, omdat op deze m. i. verkeerde regeling door eene wijziging van de wet op den Raad van State kan terug gekomen worden, meen ik, dat in het constitutioneel raderwerk een Raad van State als adviseerend staatslichaam *voor de Kroon* niet past; dat in eenen constitutioneelen regeeringsvorm geen staatslichaam mag staan tusschen de Kroon en zijne vertrouwde raadslieden, de Ministers. Thans toch brengt de Raad van State zijn advies uit aan den Koning, die dat advies ter kennis brengt van de betrokken Ministers, die wederom op hunne beurt daarop antwoorden aan den Koning, welk antwoord echter niet aan den Raad van State wordt medegedeeld. De Raad van State is dus een collegie van voorlichting voor den Koning buiten de Ministers om. Zoo iets was mogelijk in 1815, toen het beginsel nog niet was erkend, dat de eenige constitutioneele vertrouwde en verantwoordelijke raadslieden van de Kroon de Ministers zijn, toen deze niet veel meer waren dan de secretarissen van den Koning en de uitvoerders

van zijnen wil 1). Wellicht heeft men in 1814 gedacht aan de Engelsche *Privy Council*, die in alle gewichtige politieke omstandigheden door den Koning kon worden geraadpleegd, en daarom moest de Koning zelf er voorzitter van zijn. Dat laatste karakter heeft de Raad van State, zoo het al ooit als zoodanig is opgetreden, van lieverlede verloren. Een *Privy Council* zou ook in ons constitutioneel raderwerk van den tegenwoordigen tijd, bij de meer gezonde opvatting van de verhouding van het Hoofd van den Staat tot zijne Ministers, niet meer passen.

Ik ontken niet, dat het zijne nuttige zijde kan hebben, dat een adviseerend college de *Ministers* ter zijde staat; dat zich belast met het ontwerpen eener wet of zijne meening zegt over het ministeriëel ontwerp vóórdat het den Koning wordt aangeboden, of aan welks leden soms de verdediging van wetsontwerpen, waarmede zij meer dan het hoofd van het betrokken departement vertrouwd zijn, in de Kamers zou kunnen worden opgedragen 2); doch ik meen, dat daarvoor geen grondwettige bepaling of voorschrift behoeft te bestaan. Zulk een collegie kan bij afzonderlijke wet worden tot stand gebracht.

Vervalt het voorschrift van art. 71 uit de Grondwet, dan vervalt ook de verplichting van het hooren van den Raad van State niet alleen over alle wetsontwerpen, maar ook over de algemeene maatregelen van inwendig bestuur, en daarmede vervallen ook die algemeene maatregelen van inwendig bestuur zelve. Men houdt dan alleen over de gewone Koninklijke Besluiten, waarover de regeering, indien zij het verlangt, de voorlichting kan vragen van den Raad van State, die den Ministers als adviseerend collegie ter zijde staat. De moeilijke

1) Zie VAN HOGENDORP, *Bijdragen tot de huishouding van den Staat* VIII, 421: „Niet minder is Zijne (des Konings) macht over den Raad van State en de ministeriëele departementen, waarvan de eene *dient om te adviseeren*, en de ander om *ten uitvoer te brengen*."

2) Zie THORBECKE, *Aanteekening op de Grondwet*, I, 177 volg.

vraag wat een algemeene maatregel van inwendig bestuur is, is dan eveneens van de baan.

Ten slotte nog een enkel woord over de wenschelijkheid, om te hebben een hoogst administratief rechterlijk collegie 1). Zoolang de Raad van State blijft wat hij thans is, nl. een adviseerend collegie, en „de Koning alleen besluit," zou, volgens den heer HEEMSKERK, de opdracht van eene zelfstandige rechtsmacht aan den Raad van State onmogelijk zijn.

Het bezwaar aan de Grondwet ontleend, weegt bij mij niet veel, want zelfs bij de tegenwoordige Grondwet zou men eene zelfstandige administratieve rechtsmacht bij bijzondere wet kunnen opdragen aan dat staatslichaam, waardoor het dan een dubbel karakter zou bekomen, nl. het grondwettig adviseerend- en het administratief rechterlijk collegie. Het eenig gevolg zou zijn, dat men alle wetten, waarin hooger beroep wordt gegeven aan den Koning, moest wijzigen, en dat hooger beroep aan het ingestelde rechtscollegie opdragen. Alleen die geschillen van bestuur, waarvan de beslissing *bij de Grondwet* aan den Koning wordt opgedragen, (bijvoorbeeld art. 132 der Grondwet) zou aan hem blijven, terwijl dan het *advies* van den Raad van State, maar nu niet als *rechtscollegie*, moet ingewonnen worden.

Na al hetgeen ik over den Raad van State heb gezegd, kan ik mij onthouden over art. 72 te spreken. Alleen teeken ik hier aan, dat het in het laatste lid van art. 72 voorkomende „de Koning alleen besluit," uitsluitend ziet op de adviezen van den Raad van State in zaken, welke in het 1e en 3e lid van art. 72 zijn bedoeld. Het wil aanduiden dat het oordeel van den Raad van State geen bindende kracht

1) In de 27 Wetsontwerpen die bij Koninklijke Boodschap van den 8en Maart bij de Tweede Kamer werden ingediend, werd in het VIe Ontwerp voorgesteld: „de Raad van State doet uitspraak in administratieve rechtszaken. Bij de wet worden de gevallen waarin, en de wijze waarop diè plaats heeft, bepaald." Zie *Handelingen der Regeering en der Staten-Generaal over de herziening der Grondwet*, 1847/48, (ed. BELINFANTE), I, blz. 45.

heeft, dat het slechts *een advies* is, niets meer en niets minder 1).

ART. 73, 1e lid. „De Koning stelt ministeriëele departementen in, benoemt er de hoofden van, en ontslaat die naar welgevallen."

In zoover munt onze Grondwet uit boven sommige vreemde Constitutiën, dat zij niet noemt welke departementen, noch hoevele er moeten zijn.

Maar welke kracht hebben de woorden „naar welgevallen." Het artikel is in 1848 gedachteloos blijven staan, zooals het reeds luidde in art. 35 der Grondwet van 1814, en waaruit de Grondwetten van 1815 en 1840 het ontleenden. Men heeft in 1848 zich daarbij geen rekenschap gegeven van de streng constitutioneele eischen. Het beginsel van een koninklijk welbehagen ten opzichte van de benoeming en het ontslag der Ministers kon gelden in 1815, en zelfs in 1840, toen deze eigenlijk alleen tegenover de Kroon verantwoordelijk waren, — in 1848 trad het constitutioneel beginsel op den voorgrond. De woorden „naar welgevallen" zijn op dit oogenblik eene volkomene onjuistheid, nu de strijd tusschen de politieke partijen op parlementair gebied het den Koning onmogelijk maakt alleen en uitsluitend te rade te gaan met zijne sympathieën en antipathieën. Hij is — wil hij 's lands belang behartigen — verplicht niet alleen rekening te houden met de bovendrijvende richting, maar ook zijne keuze te bepalen op die mannen, die door hunne partijen als de woordvoerders en leiders worden beschouwd. De Koning staat boven al de partijen, en hij roept tot de mi-

1) De schijver van de *Onpersoonlijke Proeve* schijnt aan den Raad van State de macht te willen toekennen, die thans aan het uitvoerend gezag of aan de rechterlijke macht toekomt. Zie het 2e lid van art. 86 volgens hetwelk dat collegie zou hebben, „het toezicht op het nakomen der wet door alle besturen en ambtenaren van den Staat, de provinciën, de gemeenten en de waterschappen, behalve de rechterlijke macht, en vermag alle hunne besluiten, die met de wet strijden te schorsen, buiten werkking te stellen en te vernietigen, allen volgens de bepalingen der wet."

Een zoodanige inrichting van den Raad van State acht ik niet alleen ten eenemaale onraadzaam, maar ook inconstitutioneel.

nisteriëele waardigheid niet degenen, voor wie hij toegenegenheid gevoelt, maar hen, die als het ware door de partijen worden aangewezen. — Zoo is het ook gesteld met het ontslag der Ministers. De Koning zendt hen niet weg, alleen omdat zij hem minder aangenaam zijn, maar slechts als de meerderheid, die hen vroeger steunde, zich verplaatst heeft. 's Konings vrijheid wordt niet belemmerd, maar hij zelf legt zich eene verplichting op, die 's lands welzijn vordert. Dit is de eisch van den constitutioneelen regeeringsvorm. Ook de Belgische en de Italiaansche Grondwet zeggen eenvoudig: „Le Roi nomme et révoque ses Ministres" 1). Zulk eene bepaling is noodig om uit te drukken, dat, welken invloed ook het parlement kan uitoefenen, het de Koning is, die, als belast met het uitvoerend gezag, en met de zorg voor den geregelden gang van zaken, de Ministers benoemt of hen van de leiding van het regeeringsbeleid ontheft. 't Is niet te ontkennen dat het gebeuren kan, dat de Vertegenwoordiging „onder den invloed van partijschap, vooroordeel of bekrompen jaloezij", — zooals de heer HEEMSKERK het uitdrukt — het der regeering moeilijk maakt, maar dan zal het ook de vraag zijn, of de natie zich met zulk een gedrag vereenigt. Daarvoor is aan den Koning het recht gegeven van ontbinding. Doch de voorbeelden ontbreken niet dat ook de „susceptibilité d'honnêtes gens qui ne veulent gouverner le pays qu'avec son assentiment" — gelijk THIERS het in zijne door HEEMSKERK (blz. 157) aangehaalde rede van 26 Febr. 1866 uitdrukte, — wel eens te vergeefs gezocht wordt.

„De Koning stelt ministeriëele departementen in ...... naar welgevallen." Ook deze uitdrukking is in zoover onjuist, dat het oprichten van een nieuw departement toch beheerscht wordt door de ministeriëele verantwoordelijkheid. Al wil de Koning nog zoo gaarne een nieuw departement opgericht

1) Zie in beide Grondwetten art. 65.

hebben, indien het verantwoordelijk kabinet zijne medewerking niet verleent, zal hij zijnen wensch moeten opgeven.

Eindelijk meen ik dat art. 89 eigenaardig hier te huis behoort, daar het over de verplichtingen der Ministers handelt.

In de Grondwet 1840 was, in navolging van die van 1815, aan de Ministers een eed van getrouwheid aan de Grondwet opgelegd 1). In het regeerings-ontwerp van 1848 was die bepaling weggelaten. Blijkens het Voorl. Verslag drongen sommige leden op het behoud van het oude artikel aan, doch de regeering hield vol, dat het „overbodig" was. Desniettemin leggen zij tegenwoordig eenen ambtseed af van dezen inhoud: „Ik zweer getrouwheid en gehoorzaamheid aan den Koning en getrouwheid aan de Grondwet van den Staat. — Ik zweer, dat ik het mij opgedragen ambt van Minister zal waarnemen met naarstigheid en ijver, overeenkomstig de instructiën, bereids voor hetzelve bepaald of nog te bepalen, en dat ik mij van mijne trouwe plichtsbetrachting nimmer zal laten afbrengen door lief noch leed, door gunst noch ongunst, noch om eenige reden hoe ook genaamd." Bovendien leggen zij eenen zuiveringseed af, die geheel gelijkluidend is met dien, welke door de leden der Staten-Generaal volgens art. 83 der Grondwet wordt afgelegd.

De ambtseed komt mij voor van oude dagteekening te zijn. De getrouwheid aan de Grondwet sluit in zich de getrouwheid aan den Koning. Doch de trouw aan de Grondwet belet niet, dat als de Ministers het noodig achten de Grondwet te herzien, zij daartoe voorstellen kunnen en mogen doen. Bovendien reeds het 2e lid van art. 73 belast hen met de

1) Art. 78 Grondwet 1840: „*Onverminderd den verderen inhoud van den eed, welken de Koning goedvindt aan de hoofden van ministeriëele departementen en gewone of buitengewone staatsraden voor te schrijven, wordt hun daarbij opgelegd getrouwheid aan de Grondwet te zweren.*"

De eed voor de leden van den Raad van State wordt gevonden in de wet van 21 Dec. 1861 (*Stbl.* nº. 129), art. 9.

uitvoering der Grondwet, en art. 1 der wet op de ministeriëele verantwoordelijkheid van 22 April 1855 (*Stbl.* n°. 33) zegt, dat zij wegens het niet naleven van deze verplichting in rechten vervolgbaar zijn. En wat de gehoorzaamheid aan den Koning betreft, zij mag niet in dien geest worden opgevat, dat zij de werktuigen zouden moeten zijn van 's Konings willekeur. Hiermede zou de ministeriëele verantwoordelijkheid in vollen strijd zijn. Wat bedoeld wordt met instructiën, bereids bepaald of nog te bepalen, begrijp ik niet. Bestaat er voor den Minister nog eene bijzondere instructie?

DERDE HOOFDSTUK.

Van de Staten-Generaal.

EERSTE AFDEELING.

Van de samenstelling der Staten-Generaal.

ART. 76. „De leden der Tweede Kamer worden in de kiesdistricten, waarin het rijk verdeeld wordt, gekozen door de meerderjarige ingezetenen Nederlanders, in het volle genot der burgerlijke en burgerschapsrechten en betalende in de directe belastingen eene som, die overeenkomstig met de plaatselijke gesteldheid, doch niet beneden het bedrag van *f* 20, noch boven dat van *f* 160 in de kieswet zal worden vereischt."

Hier wordt de grondslag gelegd van het kiesrecht: Nederlanderschap, ingezetenschap, meerderjarigheid, het volle bezit van burgerlijke en burgerschapsrechten en het betalen eener som in de directe belastingen.

Hoe ver men ook de kiesbevoegdheid wil uitbreiden, zelfs bij algemeen stemrecht, de vier eerste vereischten zullen altijd gevorderd moeten worden. Het actief burgerschap kan niet dan aan hen, die tot het staatsverband behooren of daarin door naturalisatie zijn opgenomen, worden toevertrouwd. Evenmin mag het recht uitgeoefend worden door hen, die de wet nog niet gerechtigd verklaart hunne eigene zaken te behandelen, met andere woorden: aan minderjarigen. Ingezetenschap

veronderstelt belangstelling in en bekendheid met de algemeene zaak. Eindelijk is de uitoefening van het kiesrecht eene te ernstige zaak, waarvoor kennis en eerlijkheid noodig zijn, om haar te mogen toevertrouwen aan personen, die òf ter zake van geesteszwakheid, òf ter zake van straf niet in het *volle* genot hunner burgerlijke en burgerschapsrechten verkeeren.

Over den census bestaat verschil van gevoelen. De vraag is: moet hij in de Grondwet behouden worden? Of moet hij door de gewone wet worden bepaald? Of wel is de tijd daar van het algemeen stemrecht?

Wanneer ik van algemeen stemrecht spreek, dan heb ik daarmede dat van den heer VAN HOUTEN op het oog, zooals hij het omschreven heeft én in zijne rede in de zitting der Tweede Kamer van 24 November 1879 1), én in zijne schets van grondwetsherziening, behoorende bij zijne Nota, gevoegd achter het Voorl. Verslag der Tweede Kamer over het wetsontwerp tot herziening der kieswet en van de bepalingen der provinciale en gemeentewet, ingediend door den Minister HEEMSKERK 2). De heer VAN HOUTEN sluit de door het kerkelijk of burgerlijk armbestuur bedeelden, alsmede zij, die niet lezen of schrijven kunnen, uit. Verder mogen volgens hem geen deel nemen aan de verkiezingen de vrijwilligers in het leger, beneden den rang van officier, benevens de miliciens gedurende den tijd, dat zij onder de wapenen zijn. Of het algemeen stemrecht, door het Werkliedenverbond geëischt, binnen dezelfde perken wordt gesteld, weet ik niet, maar ik maak mij stellig niet aan overdrijving schuldig, indien ik met algemeen stemrecht dat des heeren VAN HOUTEN bedoel.

Ik heb mij herhaalde malen openlijk verklaard tegen het algemeen stemrecht 3), en ook voor dat van den heer VAN HOUTEN

---

1) *Handelingen der Tweede Kamer*, zitting 1879/80, blz. 284.

2) Zitting 1876/77 No. 140. De Nota en de Schets vindt men ook als bijlage opgenomen, achter het artikel van den heer VAN HOUTEN: „*Een woord aan de liberale kiezers*," geplaatst in de *Vragen des Tijds* 1879.

3) *Volk en Regeering*, blz. 32. Zie ook hetgeen ik naar aanleiding van het werk des heeren OLIVIER „*Van de Staten-Generaal*", in de *Vragen des Tijds* 1877, schreef.

koester ik weinig sympathie. Met den heer KAPPEIJNE zeg ik, dat ik het nooit hoop te beleven. Het algemeen stemrecht is eerst mogelijk wanneer kennis en ontwikkeling ook het eigendom zijn van veel lagere standen. Er zijn thans nog maatschappelijke lagen, boven die van bedeelden, aan wie, al kunnen zij, die daartoe behooren, lezen en schrijven, politiek oordeel des onderscheids moet worden ontzegd. Voor mij is het kunnen lezen en schrijven volstrekt geen teeken van politieke mondigheid, het minst van politieke zelfstandigheid. Al wie met de kleine werklieden maar eenigszins bekend is, weet hoe weinig ver de kunst van het technisch lezen en schrijven bij hen reikt, laat staan de kunst om het gelezene te verwerken; ieder weet hoe licht zij door valsche voorstellingen van zaken op den dwaalweg kunnen komen, weet hoe het belang van hun ambacht hen dwingt, zich den invloed der hoogere standen te laten welgevallen, en hoe zij ook dikwijls zich niet kunnen onttrekken aan kerkelijken druk. De politiek-onmondigen maken in iedere maatschappij verreweg de meerderheid uit, en als de ervaring nu reeds bij het vereischte van schatplichtigheid, leert hoe, bij eenen lagen census, hier het groot grondbezit, ginds de geestelijkheid zich meester weet te maken van de verkiezingen, dan ligt het voor de hand, dat diezelfde invloeden in hoogere mate werkzaam zullen zijn, wanneer zij tot de stembus worden toegelaten, die niet in staat zijn den laagsten census op te brengen.

De kwestie of de census al dan niet *in* de Grondwet moet worden opgenomen, dan wel of het aan de gewone wet moet worden overgelaten om de eischen van kiesbevoegdheid te omschrijven, hangt samen met de opneming der zoogenaamde capacités in het kiezersvolk. Het is bekend, dat de Commissie van 17 Maart '48 het kiesrecht zonder census toestond aan hen, die eenen doctoralen titel op eene der universiteiten hadden verkregen. De regeering liet die alinea weg, en bepaalde zich uitsluitend bij den census. De heer THORBECKE gispte het stelsel der regeering, en het schijnt zelfs, dat hij verder wilde gaan dan de Commissie, waarvan hij deel uitmaakte.

In zijne *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* althans drukte hij zich aldus uit: „Kiesrecht der zoogenaamde capacités wordt evenzeer geëischt door het aangenomen beginsel zelf, dat niet alleen roept, maar slechts onderstelde bekwaamheid, als tot verbetering der onredelijke fictie, dat geld politische wijsheid aanwijze. Hoe talrijker, althans geruimen tijd, onder hen, die hun titel van de betaling der gevorderde som ontleenen, kiezers zullen zijn zonder begrip, zonder wil en burgerzin, des te ijveriger dient de wet hen te zoeken, welke de betrekking van den burger tot den Staat kennen en weten te waardeeren. Van dezen zijn de gepromoveerden slechts ééne klasse; allen, die proeve van eenige bekwaamheid hebben gegeven zooveel zij door de wet duidelijk kunnen worden omschreven, hebben gelijke aanspraak" 1). THORBECKE wilde dat de Grondwet „eene algemeene volmacht tot opneming van zoodanige klassen aan de (gewone) wet" zou geven 2).

De regeering van 1848 verdedigde in hare Mem. van Toelichting den census als teeken eener vermoedelijke bekwaamheid uitvoerig, en 't is vreemd dat het Voorl. Verslag met geen enkel woord melding maakte van het denkbeeld der Commissie van 17 Maart '48, om aan de gepromoveerden het kiesrecht toe te kennen. Doch wel merkwaardig is het, dat, terwijl men thans van de zijde van sommigen aandringt, om alles wat de kiesbevoegdheid betreft over te laten aan den gewonen wetgever, men het toen wel is waar wenschelijk achtte, bij de Grondwet zoo min mogelijk in bijzonderheden omtrent het in te voeren stelsel van verkiezingen te treden, doch den census wel in de Grondwet wilde opgenomen zien, „een punt dat... om overwegende redenen bezwaarlijk in het midden kan worden gelaten".

De gevoelens, zeide ik zooeven, loopen over de kwestie uiteen. De heer OLIVIER wil de schatplichtigheid in de Grondwet vermelden zonder bepaling van het census-cijfer, en verder

1) *Bijdrage*, blz. 43.
2) Ibid.

eenige kategoriën van capaciteiten daarin opnemen 1). De heer HEEMSKERK achtte het in de zitting van 8 Dec. 1869 zeer mogelijk om aan gepromoveerden, officieren, ambtenaren enz. het kiesrecht te verleenen, als men hun slechts het minimum van den census oplegde in districten, waar anders een hooger census wordt gevorderd 2). Hij zou thans het „eene groote verbetering in de Grondwet" achten, indien daaruit elke aanduiding van den census verdween, „behalve het bedrag van *f* 20,— directe rijksbelasting als minimum" 3), terwijl hij, naar het schijnt, niet ongenegen zou zijn van het denkbeeld, dat de Grondwet aan den gewonen wetgever de bevoegdheid zou geven, om zoodanige betrekkingen en bewijzen van bijzondere bekwaamheid op te noemen, welke ook zonder betaling aanspraak op het kiesrecht zouden hebben 4).

De kiesbevoegdheid is in de verschillende vreemde Constitutiën ook verschillend geregeld. Hier is de census in de Grondwet opgenomen; ginds worden behalve de census ook andere vereischten genoemd; in andere wederom wordt de geheele regeling aan de gewone wet opgedragen.

De Belgische Constitutie heeft even als bij ons den census opgenomen, en wel eenen, die tusschen *f* 20 en *f* 100 verschilt (art. 47). Bij de laatste kieswet van 18 Mei 1872 wordt die census voor de verkiezing van de leden der vertegenwoordiging overal op 42 fr. 32 c. in de directe belastingen, het patentrecht er onder begrepen, bepaald 5).

De Constitutiën van Spanje en Italië verwijzen naar bijzondere wetten. De Spaansche zegt: „La chambre des dépu-

---

1) OLIVIER, *Van de Staten-Generaal*, blz. 17, volg.

2) *Handelingen Tweede Kamer* 1869/70, blz. 516.

3) *Praktijk*, blz. 245.

4) Ibid. 240

5) Voor de verkiezing van de leden der Provinciale Staten is de census 20 fr. en voor die van de Gemeenteraad 10 fr. Zie *Annuaire de législation étrangère* 1873, blz. 411 volg. De wet van 18 Mei 1872 is aangevuld bij wet van 9 Juli 1877. Zie *Annuaire de législation étrangère* 1878, blz. 512.

tés se compose des députés élus par les juntes électorales en la forme déterminée par la loi" (art. 27) 1). De Italiaansche Constitutie luidt in art. 39: „La chambre élective est composée de députés nommés dans les colléges électoraux conformément à la loi" 2).

In Frankrijk heerscht het algemeen stemrecht; zijne Constitutie kan dus op dat punt hier buiten beschouwing blijven.

Pruisen en Brazilië hebben trapsgewijze verkiezingen. Zie art. 70 en volg. van de Constitutie van eerstgenoemden Staat 3).

En wat Engeland betreft, daar wordt de kiesbevoegdheid in hoofdzaak aan het bezit van eenig vermogen verbonden. Volgens de reformbill van 1867 is ieder, die in de steden een huis bewoont en de gemeentelijke belasting en de armentaxe betaalt, alsmede ieder die gemeubileerde kamers bewoont, indien hij eene huur van 10 p. st. per jaar betaalt, kiezer. Evenzoo wordt op het platteland het kiesrecht toegekend aan grondbezitters *(freeholders)*, of aan hen die grond-

---

1) De hier bedoelde wet is van 20 Juli 1877 (*Annuaire de législ. étrang.*, 1871, blz. 443, volg.) Volgens hare bepalingen moet men, om als kiezer op te treden, zijn: Spanjaard, 25 jaren oud, en betalen aan de schatkist een jaarlijksch bedrag van 25 pecetas aan grondbelasting, of 50 pecetas in de belastingen op de industrie. Verder worden verschillende kategoriën van geleerden, geestelijken, ambtenaren, hoogere en lagere officieren, kunstenaren, enz. genoemd, aan wie, mits den leeftijd van 25 jaren bereikt hebbende, het kiesrecht wordt toegekend.

2) Wat met colléges électoraux bedoeld wordt, is mij niet duidelijk, vooral in verband met de kieswet van 20 Nov. 1859, waarbij het beginsel van directe verkiezing is gehuldigd. Immers daarbij is hij kiezer, die, behalve een census van 40 livres in de directe belastingen, ook lezen en schrijven kan, terwijl de leeftijd is 25 jaren. Ook hier worden verscheidene kategoriën van bekwaamheden genoemd, die zonder census kiezers kunnen zijn. Eindelijk zijn eveneens zij kiezers, die een inkomen hebben van 600 livres uit staatspapieren. Zie *Les constitut. d'Europe et d'Amérique* par LAFERRIÈRE et BATBIE, blz. 515, in notis.

3) De „Verordnung über die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer," is van 30 Mei 1849.

De kieswet in Brazilië dagteekent van 30 Oct. 1875 (*Annuaire de législ. étrang.*, 1876, blz. 885).

bezitters zijn voor hun leven of voor een tijdperk van 60 jaren *(copyholders)*, wanneer zij daaruit een inkomen trekken van minstens 5 £, en eindelijk aan gewone pachters en huurders van grond of huis *(leaseholders)*, die een jaarlijksche pacht of huur betalen van 12 £ en in de armentaxe bijdragen 1). Buitendien wordt kiesrecht toegekend aan de zoogenaamde *freemen* (personen, die reeds vóór 1832 kiesrecht hadden) in de steden en aan de gegradueerden aan de universiteiten.

Ik herinner hier aan het verslag der commissie uit de Tweede Kamer, in wier handen de inlichtingen der regeering in zake de onregelmatigheden bij de verkiezingen te Elst, zijn gesteld. Het luidt: „betaling in de belastingen, stellige voorwaarde voor de uitoefening van dat recht (nl. van verkiezing), sluit daarvan uit, die hoezeer aan hunne voldoende bekwaamheid en gegoedheid geen twijfel kan bestaan, om de eene of andere reden niet rechtstreeks in de belastingen worden aangeslagen, en roept dien ten gevolge eene schadelijke beperking der kiesbevoegdheid in het leven" 2).

Het is bekend, dat de heer KAPPEYNE VAN DE COPPELLO, lid dier commissie, als Minister van Binnenl. Zaken bij zijne voorstellen ter gelegenheid der laatste ministerieële crisis, getrouw aan bovengenoemd verslag, eveneens de kiesbevoegdheid bij gewone wet wilde geregeld hebben 3).

Ik sluit mij in zoo ver bij dat gevoelen aan, dat ik het opnemen van den census in de Grondwet niet wenschelijk acht. Dat de Grondwet als vereischten stelt: Nederlanderschap, ingezetenschap, meerderjarigheid, het volle genot van burgerlijke en burgerschapsrechten — en zelfs, dat zij spreekt van mannelijke kiezers, zoo als de schr. der „*Onpersoonlijke*

---

1) Zie SHELDON AMOS, *A primer of the Engl. constitution and government*, blz. 26. Zie ook een allerliefst kiezers-handboekje, get. „*Have I a vote?*" van F. HANSON LEWIS.

2) Zie *Bijl. t. d. Handel. der 2e Kamer*, zitt. 1875/76. No. 91.

3) De schr. van de „*Onpersoonlijke Proeve van Grondwetsherziening*", laat in zijne redactie van art. 36 de schatplichtigheid eveneens weg.

Proeve" 1), dat heeft geen bezwaar, omdat die vereischten in elk kader passen. Maar de census moet, meen ik, aan den gewonen wetgever overgelaten worden. Het noemen van den census, ook zelfs een minimum, heeft dat bezwaar, dat men dan altijd daarbij zou moeten opgeven den grondslag, b. v. rijksbelasting of belasting in het algemeen, terwijl men daardoor bij eene eventueele verandering van grondslag, b. v. huurwaarde, de Grondwet zou moeten veranderen. Bovendien het noemen van den census in de Grondwet heeft nog een ander bezwaar, waarop de straks genoemde commissie uit de Tweede Kamer heeft gewezen; „hij heeft eenen band tuschen kiesrecht en belastingstelsel in het leven geroepen, welke de ontwikkeling van het staatsburgerschap van de voorziening der dagelijksche behoeften van den Staat, en den laatste weder van het eerste afhankelijk maakt, beide tegelijk belemmerende... Bezorgdheid voor de richtige toekenning van het kiesrecht... treedt bij elke poging tot hervorming van het belastingstelsel op den voorgrond. En waar van hervorming van het kiesrecht in de laatste jaren meermalen ernstig sprake was, moest de vraag of bij de bestaande belastingwetgeving eene wijziging van den census wel ooit zoodanig kan worden omschreven, dat de gevolgen met eenige juistheid aan het voorgestelde doel beantwoorden, steeds onopgelost blijven."

Dat ik aan de zoogenaamde capacités het kiesrecht wil toekennen, zonder dat van hunne gegoedheid bewijzen worden geëischt, zal wel geen betoog behoeven. Ook daarin kan de gewone wet beter voorzien dan de Grondwet, omdat men telkens bij het opkomen van nieuwe kategoriën, die wet gemakkelijker kan wijzigen dan de Grondwet.

Men heeft wel eens beweerd, dat door de toekenning van het kiesrecht aan de capacités het aantal kiezers niet noemenswaard zou vermeerderd worden. Dat wordt ook

---

1) De heer HEEMSKERK heeft ook terecht opgemerkt, dat bij de redactie van art. 76 de vrouwen niet uitgesloten worden van het kiesrecht. Zie *Praktijk*, blz. 235.

door mij niet ontkend; doch ik meen, dat wanneer reeds het *vermoeden* van bekwaamheid voldoende is, om als kiezer op te treden, de *feitelijke* bekwaamheid niet uitgesloten mag worden.

Wordt de bepaling van den census aan den gewonen wetgever overgelaten, dit geldt niet minder sterk de verdeeling van het Rijk in kiesdistricten. Dit punt is m. i. eene kwestie van uitvoering, die zonder eenig gevaar uit de Grondwet kan vervallen, en waarover ik dus niet behoef te spreken.

ART. 77, 1e lid. „Het getal van de leden der Tweede Kamer wordt bepaald naar de bevolking voor iedere 45000 één."

België heeft één op de 40000; Beieren volgens de wet van 4 Juni 1848 één op de 31500; Spanje één op de 40000.

De heer KAPPEIJNE wilde een vast cijfer in de Grondwet genoemd hebben, naar men zegt van 100 leden, d. i., als men de bevolking op ongevoer 4 millioen berekent, één op de 40000 1). Ook de heer OLIVIER acht het nut van een steeds afwisselend cijfer betwistbaar 2).

Het voordeel van een vast cijfer zoude zijn, dat de kiestabel, die thans om de 5 jaren herzien moet worden, dan niet aan die bewerking onderworpen behoeft te worden. Eenmaal vastgesteld, blijft zij dienst doen. Die herhaalde herzieningen doen kwaad. De ingezetenen van een district, die gewoon waren geraakt met elkander te werken, worden bij andere districten gevoegd; „waar samenhang was, wordt die samenhang verbroken; waar samenwerking bestond, wordt die samenwerking verstoord", zegt terecht de heer OLIVIER 3). En ik ben 't met den heer HEEMSKERK 4) eens, dat bij elke herziening zoowel de regeering, die het w. o. indient, als

---

1) Volgens het *Staatkundig en Staathuishoudkundig Jaarboekje* over 1879, bedraagt de bevolking over 1878: 3 981 887 zielen.

2) *Van de Staten-Generaal*, blz. 37.

3) Ibid., blz. 39.

4) *Praktijk*, blz. 232.

de Kamer, die het behandelt, al ligt den schijn op zich laden van de districten in te richten naar partijbelang.

Is een groot ledencijfer wenschelijk? Ik geloof het niet. Men heeft wel eens beweerd, dat naarmate een vertegenwoordigend lichaam een groot aantal leden telt, minder leden tot spreken genegen zullen bevonden worden, en men wijst op andere rijken. Ik meen, dat wat waar is in groote Staten, nog niets bewijst voor ons kleine land, waar de leden meer persoonlijk bij de natie bekend zijn. Ik zou juist vreezen voor eene meerdere breedsprakigheid, waarbij het debat niet aan grondigheid zou winnen. Ik acht zelfs 100 leden te veel, en eene vergadering van 80 leden meer dan voldoende, om in ons vaderland als volksvertegenwoordiging dienst te doen. Ook is de opmerking van den heer OLIVIER niet ongegrond, dat bij eene niet al te talrijke Kamer, in verband met de jaarlijksche toeneming der bevolking, waardoor het aantal kiezers klimt, de verkiezingen in beteekenis winnen zullen 1).

ART. 78, 1e, 2e en 5e lid. De Eerste Kamer bestaat uit 39 leden.
„Zij moeten behooren tot de hoogst aangeslagenen in de Rijks belastingen.
..
„Zij worden verkozen door de Provinciale Staten"......

In de Commissie van 1815 stelde de heer HOLVOET, vroeger lid van den geheimen Raad in België, eene kamer van Pairs voor. RAEPSAET verhaalt, dat die titel aan de Hollandsche leden niet beviel; zij meenden, dat er geen genoegzaam aantal aanzienlijke familiën bestonden, die rijk genoeg waren om den glans eener zoo hooge waardigheid op te houden; bovendien zou die titel, onbekend als hij was in de provinciën, mistrouwen en argwaan opwekken. RAEPSAET zelf wilde, dat de Eerste Kamer zou bestaan uit de afgevaardigden van de ridderschappen der provinciën ten getale in verhouding tot de leden der Tweede Kamer. Bij de discussie daarover werden verschillende gevoelens ontwikkeld. Sommi-

1) *Van de Staten-Generaal*, blz. 40.

gen wilden, dat de Eerste Kamer zou bestaan uit afgevaardigden van den adel, benoemd door de ridderschappen; anderen wenschten in dat stelsel, dat de benoeming zou geschieden door den Koning, en wel voor het leven; weder anderen stelden voor, dat de Koning eene voordracht zou doen aan de Tweede Kamer, die daaruit zou benoemen, terwijl eindelijk sommigen de zaak wilden omkeeren, nl. dat de Tweede Kamer de voordracht zou indienen, waaruit de Koning zijne keuze zou doen. Geen dezer voorstellen vond ondersteuning, en ten slotte werd de redactie zooals zij in de Grondwet van 1815 is opgenomen, vastgesteld 1). Volgens die Grondwet geschiedde de benoeming door den Koning voor het leven. Het aantal leden was niet minder dan 40 en niet meer dan 60. Zij moesten den leeftijd van 40 jaren hebben bereikt. De Koning moest zijne keuze vestigen op de zoodanigen, die, door diensten aan den Staat bewezen, of door hunne geboorte of gegoedheid, onder de aanzienlijksten van den lande behoorden. De Grondwet van 1840 wijzigde slechts, tengevolge van de afscheiding van België, het cijfer der leden, dat nu van 20 op 30 kwam.

De heer Olivier heeft in zijn werk *Van de Staten-Generaal* zeer uitvoerig het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 en de regeeringsvoorstellen benevens de schriftelijke gedachtenwisseling daarover medegedeeld 2). Ik kan mij dus ontslagen rekenen een en ander te herhalen. Genoeg zal het zijn, indien ik hier alleen de aandacht daarop vestig, dat de regeering eerst het stelsel huldigde van de Commissie van 17 Maart 1848, nl. dat de leden der Eerste Kamer rechtstreeks door dezelfde kiezers zouden worden verkozen als die der Tweede Kamer, en dat stelsel zeer warm verdedigde, om het later in hare Mem. van Beantw. over boord te werpen, door het stelsel eener trapswijze verkiezing, nl. door de Provinciale Staten, in haar ontwerp op te nemen.

1) Zie het *Journal van* Raepsaet, Séance van 12 en 23 Mei.

2) *Van de Staten-Gener.*, blz. 259 en volgende.

De vraag bij eene eventueele Grondwetsherziening zal wel zijn, vooreerst of eene Eerste Kamer zal blijven bestaan? ten andere de wijze van verkiezing der leden.

Door de Commissie van 17 Maart 1848 werd het beginsel eener Eerste Kamer aangenomen tegen het gevoelen van THORBECKE 1). Tot rijper onderzoek niet in staat, omdat haar het recht van amendement is ontzegd, zou zij, naar het oordeel van dien staatsman, niet worden geteld of slechts als eene nuttelooze vertraging worden aangemerkt; zij zou, waar zij de Tweede Kamer niet gedwee volgde, slechts eene aanleiding tot misnoegen en tweespalt zijn. Doch de heer THORBECKE had met zijn oordeel het oog èn op de schatplichtigheid, èn op het gemis van het recht van amendement, èn van het recht van enquête. Hij beoordeelde de instelling zooals zij in de Grondwet was opgenomen.

Ik ben overtuigd dat, zoo bij eene eventueele Grondwetsherziening de vraag geopperd wordt of de Eerste Kamer bestendigd zal worden, het antwoord daarop bevestigend zal zijn. Wij zijn sedert 1815 aan haar gewend geraakt. Zij heeft eene plaats ingenomen in de volksovertuiging. Zij heeft vooral in het laatste tiental jaren uitstekende diensten bewezen. Bij de spanning in den lande in 1868 heeft zij door hare krachtige en vastberadene houding eene derde ontbinding der Tweede Kamer verhinderd 2). Zij heeft later dikwijls door haar votum eene kracht gegeven aan wetsvoorstellen, die in de andere Kamer niet dan na fellen strijd waren aangenomen, en zij heeft daardoor de agitatie bedaard, die bij een deel der natie heerschte; de natie legde zich bij hare beslissing als bij die eens hoogeren rechters neder. Ook heeft zij sedert dien tijd nooit hare bekrachtiging ontzegd aan wetsontwerpen, die aan eene groote behoefte te gemoet kwamen. Zij kan een onbevangen oordeel vellen over wetsontwerpen, die in de andere Kamer niet dan na eenen

1) „De Eerste Kamer, in ons ontwerp aangenomen, scheen mij zonder grond en zonder doel." *Bijdr. t. d. herz. d. Grondw.*, blz. 40.

2) Zie *Handelingen der* 1e *Kamer* (2e zitting der Staten-Generaal 1868), blz. 17 volg.

zwaren strijd en heftige debatten met eene kleine meerderheid zijn aangenomen. Het geldt dan eene revisie en nader onderzoek, na de verschillende argumenten, die van weêrszijde zijn aangevoerd, getoetst en gewogen te hebben. En in dien geest kan hare instandhouding gewettigd worden. Doch zal zij gehandhaafd worden, dan zal zij ook èn wat hare samenstelling, èn wat hare benoeming, èn wat hare rechten betreft, wijziging behoeven.

Wat mijn gevoelen betreft, ik zie geene reden waarom de leden der Eerste Kamer moeten worden gekozen uit de hoogst aangeslagenen; waarom zij moeten zijn de vertegenwoordigers der geld-aristocratie; ik deel daaromtrent het gevoelen van den heer Thorbecke 1) en van den heer Olivier 2). Waarom zouden zij beter dan de leden der Tweede Kamer, voor wie geen schatplichtigheid vereischt wordt, 's lands belang kunnen behartigen? Waarom moeten zij, die een groot bedrag in de directe belastingen betalen, geacht worden meer kennis en geschiktheid te bezitten, dan anderen, die niet een zoo hoog aanslagbiljet ontvangen? Indien dat een goede maatstaf ware, waarom dan ook niet voor de leden der Tweede Kamer schatplichtigheid geeischt? Ontleenen de leden der Eerste Kamer hun aanzien alleen en uitsluitend aan de meerdere bezittingen, waarvoor zij in de directe belastingen zijn aangeslagen, of aan het hooger patent? Of wel danken zij hun aanzien niet eerder aan hunne bezadigdheid, hun ernst en hunne toewijding aan 's lands zaken?

Naar mijn gevoelen zouden de vereischten voor het lidmaatschap der Eerste Kamer geheel dezelfe moeten zijn als dat voor de Tweede Kamer.

In de tweede plaats kan ik mij niet vereenigen met het beginsel van trapsgewijze verkiezing der leden van de Eerste Kamer, en ik meen dat men bij eene eventueele Grondwets-

---

1) *Bijdrage tot de herziening der Grondwet*, blz. 47.

2) *Van de Staten-Generaal*, blz. 86. Over zijn denkbeeld betrekkelijk de samenstelling der Eerste Kamer straks nader.

herziening terug zal moeten keeren tot het stelsel der Commissie van 17 Maart 1848 en van het oorspronkelijk regeeringsontwerp, door namelijk de leden door dezelfde kiezers te laten benoemen als die van den anderen tak der vertegenwoordiging. De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk. Dat is het stelsel onzer Grondwet. Doch zoolang de leden der Eerste Kamer uit de hoogst aangeslagenen gekozen worden, vertegenwoordigt die Kamer eenig en uitsluitend het bezit, wordt zij de vertegenwoordigster van éénen stand, den stand der bezittenden. Direkte verkiezingen is het beginsel in de Grondwet gehuldigd, doch zoo lang voor één tak der Vertegenwoordiging het stelsel van trapsgewijze verkiezing wordt gevolgd, wordt met de eene hand genomen, wat met de andere gegeven is.

Bovendien kleven andere bezwaren het stelsel aan van de verkiezing door de Provinciale Staten. Vooreerst worden daardoor die Staten een kiescollegie. In stede van een lichaam uit te maken, dat alleen zorgen moet voor de belangen der provincie, waarbij op de conservatieve of liberale richting der leden niet zoude behoeven gelet worden, moet bij elke verkiezing met het oog op de keuze voor de Eerste Kamer, rekening worden gehouden met de politieke richting der candidaten, en speelt dus daarin de partijkwestie een gewichtige rol.

Maar ten andere wordt bij het tegenwoordige stelsel eene ontbinding der Eerste Kamer geheel illusoir gemaakt. Men kan toch niet verwachten dat de Provinciale Staten bij hunne eigene onontbindbaarheid, andere personen zullen benoemen, dan dezulke aan wie zij eenmaal hun vertrouwen hebben geschonken. Terwijl bij de ontbinding der Tweede Kamer de strijd tusschen de partijen over een uitgestrekter terrein plaats heeft, kan die strijd bij het beperkt getal leden der Provinciale Staten zelden tot eene andere uitkomst leiden.

Ten derde, de verkiezing heeft steeds min of meer een provinciale kleur, hetgeen bij ons stelsel niet past.

Eindelijk heeft het stelsel van verkiezing door Provinciale Staten dit nadeel, dat de verkiezing zelve dikwijls onder den

invloed staat van den Commissaris des Konings. Immers bestaat over 't algemeen de meerderheid der leden uit burgemeesters, die, min of meer ondergeschikt aan het hoofd van het gewest, niet die waarborgen geven van zelfstandigheid die vertrouwen geeft op de uit te brengen keuze.

De heer KAPPEIJNE wilde, naar men zegt, het beginsel van verkiezing door Provinciale Staten behouden, doch hij liet het vereischte van tot de hoogst aangeslagenen te behooren, weg. Verder wilde hij het cijfer der leden op de helft van die der andere Kamer vaststellen en dus brengen op 50 1).

De heer VAN HOUTEN stelt in zijne meergenoemde schets, behoorende bij zijne nota, gevoegd bij het Voorl. Verslag over het wetsontwerp ter herziening van de kieswet 2) voor, het 2e, 3e en 4e lid van art. 78 te doen vervallen. Hij wil dus evenmin als ik de schatplichtigheid voor de leden der Eerste Kamer, terwijl ook hij dezelfde vereischten voor hen als voor de leden der Tweede Kamer verlangt.

De heer HEEMSKERK wenscht evenzeer een gewijzigde samenstelling der Eerste Kamer, doch met het doel dat zij daardoor „werkelijk een behoudend en behoedend element in den Staat zou zijn, zooals men zich algemeen in 1848 voorstelde" 3), en hij heeft twee denkbeelden: òf met behoud van de tegenwoordige samenstelling, zouden in de Eerste Kamer eenige leden, b. v. tot een maximum van 20 zitting hebben tengevolge eener benoeming door den Koning, die zijne keuze zoude vestigen op hoofd- en vlagofficieren, leden der hoogere magistratuur, gewezen staatsdienaren, enz. Hierdoor zou „de zuiver plutocratische strekking van de tegenwoordige samenstelling" getemperd worden. Of, hetgeen hem nog beter

1) De schr. van de *Onpersoonlijke Proeve van Grondwetsherziening* handhaaft eveneens het stelsel der verkiezing door Provinciale Staten; doch hij wil het aantal leden in verhouding brengen met de bevolking, nl. één op iedere 75000. Eene om de 10 jaren te hernieuwen wet zou het aantal in elke provincie te kiezen leden moeten bepalen. Zie art. 35 en 37.

2) Zitting der Tweede Kamer, 1876/77, nº. 140.

3) *Praktijk*, (*Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Provinciaal- en Gemeentebestuur in Nederland.* Nieuwe serie, d. XI,) blz. 43.

voorkomt, terugkeeren tot het stelsel van het voorloopig kiesreglement, nl. voordracht van dubbeltallen te benoemen door dezelfde kiezers als voor de Tweede Kamer, uit welke dubbeltallen de Koning zijne keuze zou doen. Hij wenschte echter „verbetering en verruiming der kategorie van verkiesbaren" 1).

Hetgeen de geachte schr. bedoelt met het zeggen, dat de Eerste Kamer „een behoudend en behoedend element in den Staat" moet zijn, is niet wat ik met hetgeen ik boven heb ontwikkeld, er onder versta 2). Hij heeft het oog op de gronden, die de regeering van 1848 ter aanbeveling van de instandhouding van dien tak der vertegenwoordiging heeft aangevoerd. In de Mem. van Toel. zeide deze: „geene regeering toch is denkbaar tegenover eene eenige, door het volk gekozene, in het openbaar beraadslagende Vertegenwoordiging. Al ware het alleen om alle overijling voor te komen, om tijd van beraad... te winnen, zoude eene Eerste Kamer of een tweede deel der Vertegenwoordiging noodzakelijk zijn." Verder noemde zij eene Eerste Kamer in tijden van opgewondenheid „als de driften het bedaard overleg hebben verbijsterd," een bolwerk voor den troon. Ik moet echter den heer Heemskerk herinneren, dat de regeering aanvankelijk dat doel bereikbaar achtte door de benoeming der leden rechtstreeks aan dezelfde kiezers op te dragen als die van de leden der Tweede Kamer; zij zag dus daarin geen gevaar voor het karakter dier Kamer, zooals zij het omschreef 3). Eerst later ging zij over tot de trapswijze verkiezing. Maar ten andere zou ik de vraag willen doen aan den heer Heemskerk, of hij meent, dat de Eerste Kamer, indien zij zoodanig wordt samengesteld, dat òf een gedeelte, òf al de leden door den Koning worden benoemd, zij 't dan ook in het laatste geval met dubbeltallen, die rechtstreeks

1) *Praktijk*, (*Bijdragen*, d. X,) blz. 256.

2) Zie boven, blz. 103 volg.

3) „Alle andere combinatiën," zeide de regeering van 1848 in hare Memorie van Toelichting, „moeten eene verkeerde uitwerking hebben."

door het volk zijn gekozen, inderdaad een zoo behoudend en behoedend element in den Staat zal uitmaken, dat zij de revolutie zou kunnen beletten of een bolwerk voor den troon zijn? Heeft de Eerste Kamer van vóór 1848, wier leden allen door den Koning werden benoemd, weêrstand kunnen bieden aan de beweging, die op eene herziening der Grondwet uitliep? Heeft de ervaring elders geleerd, dat eene instelling van Pairs de omverwerping van den troon heeft kunnen beletten? Doch eens aangenomen, dat inderdaad eene Eerste Kamer een in den geest des heeren HEEMSKERK behoudend karakter heeft bekomen, welke conflicten zouden daaruit niet voortspruiten met den anderen tak der Staten-Generaal — conflicten die den gang van zaken zouden verstoren, en allernadeeligst zouden werken voor het heil van den Staat? Doch ik zou durven beweren, dat al vonden de denkbeelden van den heer HEEMSKERK betrekkelijk de wijze van benoeming der leden ingang, het door hem beoogde doel niet bereikt zou worden. De Eerste Kamer zou bij toepassing van ieder der beide voorstellen evenals thans blijven, de afspiegeling van de politieke partijen in den lande; er zou eigenlijk niets veranderd worden. Want bij toepassing van het eerste denkbeeld zouden de benoemingen worden beheerscht door de politieke richting der regeering, die dan toevallig aan het bewind is. En voor de overige leden die door de Provinciale Staten zouden gekozen worden, zou de zaak geheel dezelfde blijven als thans. En wat de toepassing van het andere denkbeeld betreft, 's Konings keuze zou beperkt blijven tot de dubbeltallen, al behoorden al de candidaten tot de liberale partij.

Tegen de beide denkbeelden heb ik bovendien bezwaar. Ad 1o. Voor de door den Koning benoemde leden kan geen periodieke aftreding plaats hebben. Dat erkent de heer HEEMSKERK, doch hij meent dat bezwaar weg te nemen, door geen benoeming *ad vitam* voor te schrijven. Zij zouden op zekeren leeftijd of bij het ontstaan van ziels- of lichaamsgebreken verplichtend moeten aftreden. Dit palliatief belet niet, dat de Eerste Kamer uit tweederlei soort van leden bestaan zal,

de eene, voor wie periodieke aftreding wèl, de andere, voor wie zij niet plaats heeft. Op de eene soort zal de volkscontrôle indirect uitgeoefend worden, de andere ontsnapt daaraan.

Ad 2. Dubbeltallen, door het volk rechtstreeks gekozen, waaruit de Koning moet kiezen, met andere woorden, den Koning in zijne keuze beperken door het volk. Dat het voorloopig kiesreglement eene dergelijke bepaling inhield, was reeds eene fout, doch zij was verschoonbaar, omdat het een maatregel van overgang gold. Er is in het stelsel van den heer HEEMSKERK geen grondgedachte te vinden. Een van beide: òf de Eerste Kamer moet de vertegenwoordigster zijn van den adel en het aanzien, en dan kan zij door den Koning worden benoemd; òf zij maakt met de Tweede Kamer deel uit van de algemeene nationale Vertegenwoordiging, doch dan moeten de leden ook direct door het volk gekozen en aan de contrôle van het volk onderworpen worden. Het denkbeeld van den heer HEEMSKERK is een hinken op twee gedachten; een middel om uit het dilemma te geraken: òf eene uitsluitende rechtstreeksche benoeming door het Hoofd van den Staat, hetgeen thans zeker niet meer de goedkeuring zou wegdragen van de wetgevende macht, òf eene verkiezing rechtstreeks door het volk, hetgeen voor hem eene te radikale wijziging zou zijn. Zijn denkbeeld is eene transactie met hetgeen eigenlijk in logisch verband staat met ons constitutioneel stelsel.

Evenmin kan ik mij vereenigen met het denkbeeld van den heer OLIVIER, zooals hij dat ontwikkeld heeft in zijn werk *Van de Staten-Generaal* 1). Volgens hem zoude de Eerste Kamer samengesteld zijn uit de afgevaardigden der groote gemeenten met eene bevolking van ten minste 10000 zielen. De Tweede Kamer zou daarentegen bestaan uit de afgevaardigden der in distrikten verdeelde plattelànds-gemeenten. De heer OLIVIER verdeelt die stedelijke gemeenten, met eene bevolking boven de 10000 zielen, in 5 klassen. Tot de eerste behooren die een bevolkingscijfer hebben van tusschen de 10000 en 25000;

1) Blz. 88.

tot de tweede soort met eene bevolking van 25000 tot 50000 zielen; tot de derde met een zielental van 50000 tot 100000; tot de vierde klasse behoort alleen Rotterdam en tot de vijfde klasse alleen Amsterdam. In de eerste categorie vallen 17 steden, die ieder één afgevaardigde benoemen; in de tweede zeven steden, die ieder 2; tot de derde behooren 's Gravenhage en Utrecht, die ieder 3 afgevaardigden benoemen; Rotterdam kiest 4 en Amsterdam 6 leden der Eerste Kamer, te zamen uitmakende een getal van 47 leden.

Ik heb reeds elders gezegd waarom dat stelsel mijne goedkeuring niet kan wegdragen 1). Vooreerst strijdt het met het begrip van eenheid der geheele natie, waardoor eene representatie der steden tegenover eene van het platteland wegvalt. Wij zouden in de Eerste Kamer hebben eene vertegenwoordiging der steden, en in de Tweede Kamer eene van het platteland. Herhaaldelijk is geklaagd over het overwicht van het platteland over de steden bij verkiezingen; hier heerscht dikwijls eene andere politieke richting dan ginds, waardoor dus een strijd van richting tusschen de beide Kamers zal ontstaan, zeer ten nadeele voor het gemeene land.

In de meeste Staten van Europa wordt voor die afdeeling der Vertegenwoordiging, die nu eens Hoogerhuis, dan weder Herrenhaus, elders Senaat, weder elders de Kamer van Pairs heet, het stelsel gevolgd van erfelijkheid of eene benoeming voor het leven door het hoofd van den Staat, of eene zitting nemen *de droit*. Zoo hebben in Engeland in het Hoogerhuis rechtens zitting de Prinsen van het Koninklijk Huis, allen die den erfelijken titel van Pair bezitten, of die tot het erfelijk pairschap verheven worden 2). Zoo is in Pruisen het Herren-

1) Zie *Vragen des Tijds*, 1877.

2) Daarentegen worden de 28 Iersche Lords gekozen door de Iersche Lords voor het leven, en de 16 Schotsche door hunne evenknieën, doch slechts voor zoolang als het Parlement zitting heeft. Bovendien hebben in het Hoogerhuis zitting de aartsbisschoppen van Canterbury en York; verder 25 bisschoppen, zoo van Engeland als Ierland.

haus samengesteld uit de Prinsen van het Koninklijk Huis, die door den Koning daartoe worden geroepen; verder de erfelijke leden, waartoe behooren de hoofden van het vorstelijk geslacht der Hohenzollern-Hechingen en Hohenzollern-Sigmaringen, en de hoofden van die huizen, welke volgens de Duitsche bondsakte van 8 Juni 1815 deel uitmaakten van den Rijksdag, voor zoover zij tot het Pruisisch rijk behooren, en anderen die door den Koning tot erfelijke leden benoemd worden; eindelijk leden die slechts voor het leven worden benoemd 1). Evenzoo hebben in het Hoogerhuis van Oostenrijk de Prinsen van de Keizerlijke familie van rechtswege zitting, en kan de Keizer erfelijke leden benoemen en leden voor het leven 2). Hetzelfde vindt plaats in Wurtemberg 3) en Beieren 4). De Kamer van Pairs (Camera dos Pares) van Portugal kent alleen hereditaire leden en leden voor het leven 5). In Italië bestaat de Senaat uit Prinsen der Koninklijke familie, die rechtens zitting hebben, en verder uit leden, die door den Koning worden benoemd. De Koning kan geen andere benoemen dan die de waardigheid erfelijk bezitten, die eene hooge betrekking in den Staat bekleeden, verbonden zijn aan instellingen van hooger onderwijs, of bezitters zijn van groote fortuinen of groote industrieën 6). In Spanje zijn leden die rechtens zitting hebben, waartoe behooren de zoons des Konings en van den troonopvolger, de Grandes van Spanje met een inkomen van minstens 6000 pecetas uit vaste goederen, en eenige hooggeplaatste ambtenaren en opper-officieren van zee- en landmacht; verder uit leden die door de kroon voor het leven worden benoemd, en eindelijk uit leden die door eenige cor-

---

1) Zie *Verordnung* van 12 Oct. 1854.
2) Zie de Staatswet 21 Dec. 1867, „*Ueber die Reichsvertretung.*"
3) Art. 129—132 van de Constitutie.
4) Titel VI, art. 1 volg. der Constitutie.
5) Art. 39 en 40 der Constitutie.
6) Zie de wet van 3 Mei 1878 in de *Annuaire de législ. étrang.*, 1879, blz. 386 volg.

poratiën worden gekozen, welke laatsten zitting hebben voor 10 jaren en om de 5 jaren voor de helft aftreden 3). In Denemarken daarentegen bestaat de Landsthing uit 66 leden, waarvan slechts 12 door den Koning worden benoemd. Van de overigen worden er 7 door de stad Copenhagen en 45 door groote distrikten gekozen, terwijl één voor Bornholm en één voor de Faeroë-eilanden zitting heeft. In Frankrijk heeft tegenwoordig volgens de wet van 24 Febr. 1875 4) de Senaat 300 leden, waarvan 225 door de departementen en de koloniën en 75 door de Assemblée Nationale worden benoemd; de laatste zijn voor het leven.

Wat België betreft, volgens zijne Constitutie worden de leden van den Senaat door dezelfde kiezers als die van de Chambre des députés gekozen, in verhouding tot het zielental der bevolking, terwijl hun getal altijd de helft van die der andere Kamer moet zijn. Tot de vereischten van benoembaarheid behoort, dat zij *f* 1000 in de directe belastingen moeten betalen. (Zie art. 53, 54 en 56, n°. 5.) 1).

TWEEDE AFDEELING.

Van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Het komt mij voor, dat men beter had gedaan, indien men de bepalingen, welke aan de beide Kamers der Staten-Generaal gemeen zijn, en welke men nu in de vierde afdeeling heeft behandeld, voorop had laten gaan. Immers de beide Kamers maken te zamen uit de *Staten-Generaal*. Bovendien zou men dan verscheidene artikelen, die nu voor de Tweede Kamer zijn geschreven, doch waarnaar ook voor de

---

3) Zie Spaansche Constitutie, artt. 20—24. Zie ook wet van 8 Febr. 1877. *Annuaire de législ. étrang.*, 1878, blz. 430.

4) Zie *Bulletin des Lois*, 1875, no. 246, blz. 165.

1) Over dit onderwerp heeft in het congres eene zeer uitvoerige discussie plaats gehad, zie *Exposé des motifs de la constitution Belge, par un docteur en droit*, (Bruxelles 1864), blz. 383—566.

Eerste Kamer wordt verwezen, bijeen hebben gebracht, b.v. de eed (art. 83), het voorschrift dat de leden stemmen volgens eed en geweten, zonder ruggespraak met hen, die benoemen (art. 82), enz.

De Belgische Constitutie begint den III^en titel met de verklaring: „Tous les pouvoirs émanent de la nation" 1). Dit is, dunkt mij, eer een wetenschappelijk axioma dan een voorschrift, dat in eene Grondwet behoeft vermeld te worden. Ik acht haar overbodig omdat zij van zelve spreekt. De Grondwet is vastgesteld door de vertegenwoordigers der natie en den Koning; in die Grondwet zijn al de rechten, die de verschillende machten uitoefenen, afgebakend; zij zijn dus als het ware uitgegaan van het volk. De Koning der Nederlanden is even goed als ieder zijner onderdanen Nederlander; hij behoort tot de natie en maakt daarvan deel uit; er is gemeenschap van belang en van toewijding aan het geluk en den voorspoed van het vaderland. Aan het Huis, waartoe hij behoort, is door den wil des volks de Koninklijke waardigheid opgedragen, en hij ontleent dus daaraan zijn gezag. Evenzoo heeft de natie, die niet in haar geheel telkens over elke wet kan geraadpleegd worden, het stelsel van vertegenwoordiging gehuldigd, en aan die vertegenwoordiging rechten verleend, die zij in de Grondwet omschreven heeft. „Tous les pouvoirs émanent de la nation," is dus eene waarheid, die door het bestaan der Grondwet zelve, zooals zij èn in België èn ten onzent is tot stand gekomen, wordt bewezen.

ART. 79. Vereischten voor het lidmaatschap der 2e Kamer.

Slechts op één punt wil ik de aandacht vestigen, nl. op den 30-jarigen leeftijd. In verscheidene Staten is die leeftijd op 25 jaren bepaald, b.v. België (art. 50), Denemarken (art. 31), Spanje (wet van 20 Juli 1877, art. 4) 2), Portugal

1) Men vindt die verklaring ook in de Grieksche Constitutie. Zie art. 21.
2) Zie *Annuaire de legislation étrangère*, 1878, blz. 445.

(art. 7 van de acte additionnel van 5 Juli 1852). Daarentegen is in sommige zuidelijke landen, waar in den regel eene vroegere ontwikkeling plaats heeft, de leeftijd van 30 jaren aangenomen, b.v. Italië (art. 40) en Griekenland (art. 70).

De schrijver van de *„Onpersoonlijke Proeve van grondwetsherziening"* acht den leeftijd der meerderjarigheid voldoende. Ook de heer Olivier meent, dat, evenals voor het kiezerschap, dat toch ook op de onderstelling van politische rijpheid rust, ook voor het lidmaatschap der Kamer de burgerrechtelijke meerderjarigheid moet worden vereischt 1).

Indien men den leeftijd lager zou willen stellen, waarvoor veel te zeggen valt, dan zou ik mij eer met den 25-jarigen dan met den 23-jarigen leeftijd kunnen vereenigen. Voor de betrekking van rechter is de 25-jarige bepaald, en men kan toch niet voor het lidmaatschap van een der hoogste staatslichamen een jeugdiger leeftijd voorschrijven dan voor de bijna laagste rechterlijke betrekking. In den regel heeft iemand van 23 jaren nog niet die ervaring van zaken op gedaan, die hem geschikt maakt om in de Staten-Generaal zitting te nemen. De meesten zijn dan pas òf van de universiteit òf van andere instellingen van onderwijs gekomen; zij hebben nog noodig hunne studiën op den gelegden grondslag voort te bouwen. De enkelen, die nauw gepromoveerd, genoeg ontwikkeld zijn om voor hooge betrekkingen in aanmerking te komen, zijn uitzonderingen, waarvoor men geen wet maakt.

Art. 81, 1e en 2e lid. De leden der Tweede Kamer hebben zitting gedurende vier jaren.
„De helft van hen valt om de twee jaren uit", enz.

Het beginsel eener periodieke aftreding was reeds gehuldigd in de Staatsregeling van 1798; die van 1801 en 1805, alsmede de Grondwetten van 1814, 1815 en 1840 volgden haar daarin.

Wat den duur der zitting betreft, deze is ook sedert 1798

1) *Van de Staten-Generaal*, blz. 58.

steeds drie jaren gebleven met eene aftreding jaarlijks van één derde. De Commissie van 17 Maart 1848 als ook het regeerings-voorstel behielden dien termijn. Het Voorl. Verslag deed opmerken, dat schier geen enkele vreemde Constitutie den duur der zitting op drie jaren bepaalde; het stelde eenen zittingstijd van zes jaren voor, met eene aftreding van één derde om de twee jaren. De regeering kon zich daarmede niet vereenigen, doch wijzigde het artikel zoo als het nu luidt.

De heer OLIVIER wil den zittingstijd even als dien voor de Provinciale Staten en Gemeenteraden op zes jaren bepaald hebben, doch zonder aftreding van een gedeelte der leden na een zeker getal jaren; hij wenscht eene aftreding *en corps* van de geheele Tweede Kamer 1). De heer VAN HOUTEN behoudt in zijne meergenoemde nota den vierjarigen zittingstijd, doch met gelijktijdige aftreding van de geheele Kamer. De schrijver van de „*Onpersoonlijke Proeve,*" neemt vijf jaren voor den duur der zitting, eveneens zonder gedeeltelijke aftreding der leden. Zoo ook zou het voorstel geweest zijn van den heer KAPPEYNE VAN DE COPPELLO.

Ik vereenig mij met het gevoelen der beide laatsten; ik meen, dat vier jaren te kort en zes jaren te lang is. De natie mag niet te lang buiten gelegenheid zijn een oordeel te vellen over hare vertegenwoordigers. Evenzeer meen ik dat voor eene gelijktijdige aftreding van al de leden veel meer pleit, dan voor eene aftreding van een gedeelte na omloop van een zeker aantal jaren. De jaren, waarin de periodieke verkiezingen thans plaats hebben, zijn „kwade jaren voor ons politiek gestel en huishouden" 2). De gewoonte brengt mede dat de Kamer in het jaar der verkiezingen vroeger dan anders op reces gaat. Dientengevolge blijven vele zaken, soms van belangrijken aard, doch die eene lange discussie doen verwachten, onafgedaan. Eene Kamer die om de vijf jaren in haar geheel aftreedt, heeft meer arbeidsvermogen en meer zelfstan-

1) *Van de Staten-Generaal*, blz. 111.
2) OLIVIER, *Van de Staten-Generaal*, blz. 108.

digheid tegenover de kiezers, dan eene die om de twee of drie jaren een gedeelte harer leden ziet aftreden. Ook voor de regeering is die periodieke gedeeltelijke aftreding niet gewenscht; zij staat elke twee jaren voor de onzekerheid of de meerderheid zich ook verplaatsen zal; ook haar arbeidsvermogen wordt gedrukt door de mogelijkheid, dat zij over twee jaren tegenover eene andere meerderheid zal staan. Eene gelijktijdige aftreding van de Kamer *en corps* geeft stabiliteit.

De duur der zittingen in de andere Staten verschilt. In België, Portugal en Griekenland is hij vier, in Spanje en Italië vijf, in Wurtemburg en Beieren zes, in Noord-Amerika twee en in Pruisen drie jaren. Alleen in België heeft men, evenals bij ons, eene aftreding van de helft om de twee jaren; in de overige Staten treedt de Kamer tegelijk af.

Men heeft wel eens beweerd, dat een periodieke aftreding van de vertegenwoordiging onnoodig is, omdat de Koning het recht heeft de Staten-Generaal te ontbinden, en men beroept zich daarvoor op het voorbeeld van Engeland.

De bewering acht ik onjuist, en het beroep op Engeland gaat niet op. De ontbinding van het parlement na verloop van zeven jaren is slechts een *hulpmiddel,* om tegemoet te komen in het gemis eener periodieke aftreding. Vroeger bleef het parlement zitten tot aan den dood des Konings. Onder Karel II bleef het parlement gedurende achttien jaren aan. Onder William en Mary werd het om de drie jaren, en sedert de Septennal Act van 1716 wordt het om de zeven jaren ontbonden 1).

Even onjuist is hetgeen ook wel eens wordt beweerd, dat het ontbindingsrecht des Konings eigenlijk in strijd is met het recht der natie om hare Vertegenwoordiging te hebben, omdat, zoo er strijd is tusschen de Kroon en de Vertegenwoordiging, bij elke periodieke aftreding het volk daarover beslissen kan.

Het recht van ontbinding strekt om bij een momentaneel

---

1) Zie Erskine May, *Histoire constitutionnelle d'Angleterre,* I, blz. 435.

opgekomen conflict tusschen Kroon en Vertegenwoordiging de beslissing der natie onmiddellijk in te roepen 1). Daarmede zou dikwijls niet gewacht kunnen worden tot de periodieke aftreding. Indien men in stede van die periodieke aftreding de Vertegenwoordiging ontbond, zou soms twijfel kunnen ontstaan of daarbij ook de regeering door de zucht om zich van eene Vertegenwoordiging te ontdoen, die het haar wat lastig heeft gemaakt, wordt beheerscht Die twijfel werkt nadeelig op den verkiezingstrijd. Bij eene grondwettige periodieke aftreding weet de natie dat de duur der zitting afgeloopen is, en dat zij geroepen wordt, om een nieuw mandaat aan de vertegenwoordigers uit te reiken. Ik meen dat zulks zonder eenig bezwaar met het koninklijk prerogatief van ontbinding kan samengaan.

3e lid. „De uitvallende zijn dadelijk weder herkiesbaar.''

Is eene onmiddellijke herkiezing wenschelijk of niet?

Volgens de Staatsregeling van 1798 kon een lid slechts éénmaal onmiddellijk herkozen worden nl. na zijne eerste aftreding, doch voor eene tweede maal niet anders dan na een tijdsverloop van drie jaren (art. 39).

't Is niet onmogelijk, dat bij eene eventueele grondwetsherziening de boven door mij gestelde vraag geopperd wordt, en dat men, zich grondende op de omstandigheid, dat een lid, die jaren achtereen zitting heeft gehad in de Vertegenwoordiging, al ligt in eene sleur geraakt, en dat het dus eene behoefte is, dat nu en dan nieuwe personen de ouderen vervangen, die vraag in ontkennenden zin zal beantwoorden.

Ik deel dat gevoelen niet. Ik ben het eens met den heer Olivier, dat, vooral wanneer de Kamers en corps aftreden, en men dus breekt met het stelsel van eene gedeeltelijke aftreding van de helft of een derde, dat beginsel zich niet aanbeveelt. „De politiek,'' zegt die schrijver, „is eene kunst,

---

1) Zie mr. H. du Marchie van Voorthuysen, *Theoretische beschouwingen over Kiesregt*, blz. 73 in de noot.

die ook door de praktijk moet geleerd worden. Aan eene Kamer van geoefenden eene Kamer van geheel ongeoefenden te doen opvolgen, zou zijn met 's Lands belangen te spelen... Is niet volkomen waar het gezegde, dat de grondige kennis, vereischt om een Staat te besturen, niet zonder studie en zonder ondervinding verkregen wordt? En waar kan die ondervinding en ervaring meer en beter verkregen worden dan in het parlementair debat?" 1) De heer OLIVIER meent echter, dat het stelsel van niet dadelijke herkiesbaarheid wel kan worden toegepast bij de gedeeltelijke aftreding van de helft of een derde der leden, of wel hij vraagt of het niet goed zou zijn, dat het lid niet dan na verloop van even zoo veel jaren als hij zitting heeft gehad, weder herkiesbaar zij *in hetzelfde* district, doch wel in een ander? Voor dit laatste denkbeeld heb ik allerminst sympathie. Een van beide: het aftredend lid is geschikt of niet; in het eerste geval, waarom dan zijne herkiezing in het district dat hem heeft afgevaardigd, belet? De ratio legis van het beginsel van niet dadelijke herbenoeming vervalt dan geheel. Doch ook het andere denkbeeld acht ik minder verkieslijk. Men vergete niet, dat het uitgetreden lid der Staten-Generaal eenen geheel anderen werkkring verkrijgt, en dat hij, zij 't ook tijdelijk, teruggekeerd tot het private leven, niet licht weder in den maalstroom der politiek zich kan of wil bewegen. Gedwongen geweest om zich weder aan zijn gewone ambtsbezigheden te wijden, is hij het parlementaire leven dikwijls geheel ontwend.

ART. 83, juncto art. 86, 3e lid. Eeden door de leden der beide Kamers af te leggen.

De eed van trouw aan de Grondwet. De eed in de Grondwet van 1814 voorgeschreven, luidde: „Ik zweer (beloof) dat ik eerst en bovenal de Grondwet der Vereenigde Nederlanden zal onderhouden en handhaven; dat ik wijders de onafhankelijkheid van den Staat, de vrijheid en welvaart van

1) *Van de Staten-Generaal*, blz. 115 volg.

deszelfs ingezetenen, met alle mijne krachten bevorderen zal, zonder aanzien van provinciale of van eenige andere dan algemeene belangen. Zoo waarlijk helpe mij God Almachtig." In 1815 laschte men achter de eerste zinsnede de woorden: „dat ik bij geene gelegenheid en onder geen voorwendsel daarvan zal afwijken of toestemmen dat daarvan afgeweken worde." De Commissie van 17 Maart 1848 wijzigde dien eed in den vorm als hij nu luidt. Volgens het Voorl. Verslag gaf men aan den ouden vorm de voorkeur, omdat die veel meer omvattend was. De regeering gaf daarop geen antwoord, en de zaak bleef daarbij.

Wat bedoelt men met trouw aan de Grondwet? Geen lid zal zich door dien eed gebonden achten, om, als hij het noodig acht, mede te werken tot hare wijziging. Elk lid der Staten-Generaal zal, al legt hij geen eed af, zich toch verplicht achten de Grondwet en de andere wetten, zoolang zij niet door andere zijn vervangen, na te komen. In zoo ver heeft dus die eed weinig beteekenis, en zou die om mede te werken tot het algemeen belang en de algemeene welvaart, zoo als de vorige eed inhield, beter zijn.

De zuiveringseed. Zoo ver ik mij herinner, heb ik in geen der vreemde Constitutiën eenen dergelijken eed gevonden. Ook in het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 kwam hij niet voor, niettegenstaande de Grondwetten van 1814 en volgende hem wel voorschreven.

Ik kom er rond voor uit, dat ik hem voor onnoodig houd. Een eerlijk man zal, ook al legt hij dien eed niet af, zich niet schuldig maken aan omkooperij of zich in de uitoefening van zijne betrekking als lid der Vertegenwoordiging noch door de regeering, noch door iemand anders door beloften of door geschenken laten omkoopen. En voor hen, die zoo laag zijn gezonken, dat zij geen bezwaar zien in omkoopen of omgekocht te worden, heeft de eed toch geen bindende kracht.

De Schrijver van de „*Onpersoonlijke Proeve*" wil, naar het schijnt, dien zuiveringseed evenmin, daar hij alleen van den eed op de Grondwet spreekt in zijn art. 40. Daarentegen

wil hij dien eed door de gewone wet geformuleerd hebben. Ik zie daarvoor geen reden. Wil men eenen eed, hoe dan ook geformuleerd, mij dunkt, hij moet in de Grondwet worden vermeld. Eindelijk wil hij dien doen afleggen in eene openbare zitting van den Raad van State. Waarom? Ik weet al weder geen andere reden, dan, hetgeen ik reeds vroeger opmerkte, om aan dien Raad meerderen luister bij te zetten. Neen, de eed worde afgelegd in handen des Konings of in den boezem der vergadering.

„Bij het aanvaarden hunner betrekking," zegt ons artikel, „leggen zij den eed af." Het gebruik brengt mede, dat bij de tweejarige vernieuwing van de helft der leden de eed in handen des Konings wordt afgelegd, vóórdat de geloofsbrieven nog zijn onderzocht. Het gevolg daarvan is, en soms heeft het geval zich voorgedaan, dat iemand, den eed afgelegd hebbende, door een gebrek bij zijne verkiezing niet toegelaten werd. Dat is niet goed. De leden aanvaarden hunne betrekking na de goedkeuring hunner geloofsbrieven, en dan eerst kunnen zij tot den eed worden toegelaten. In het reglem. v. orde van den Belgischen Senaat (art. 4) leest men dan ook... „le president admet au serment et proclame sénateurs ceux dont les pouvoirs ont été déclarés valides."

Zelfs bij de optreding van een geheel nieuwe Kamer zou het m. i. geen bezwaar opleveren, dat de onbeëedigde leden eerst elkanders geloofsbrieven onderzochten en bij goedkeuring daarvan tot het afleggen van den eed werden toegelaten.

„Ieder op de wijze zijner godsdienstige gezindheid." *Gezindheid* heeft hier dezelfde beteekenis als *gezindte.* Volgens deze redactie zal iemand die, al behoort hij niet tot het Doopsgezinde Kerkgenootschap, weigert den eed te doen uit gemoedsbezwaren, niet kunnen worden toegelaten, niettegenstaande volgens art. 164 der Grondwet ieder zijne godsdienstige *meeningen* met volkomene vrijheid mag belijden. Bij de behandeling van het w. o. betrekkelijk de beëedigde vertalers in de zitting 1878/79 is de kwestie, in hoever het geoorloofd is de belofte af te leggen als men gemoedsbezwaren

heeft tegen den eed, weder behandeld 1). Ik sluit mij aan bij hen, die meenen dat, nu de volkomene vrijheid van belijdenis van godsdienstige meeningen door de Grondwet is gewaarborgd, men van niemand een eed kan vergen, die daartegen gemoedsbezwaren heeft. De kwestie is in dien geest m. i. overtuigend behandeld door Jhr. Mr. J. DE BOSCH KEMPER in zijn bekend werk: *Handleiding tot de kennis van Nederl. Staatsrecht en Staatsbestuur,* blz. 158 2).

ART. 84. „De voorzitter (der Tweede Kamer) wordt door den Koning benoemd... uit eene door de Kamer aangeboden opgave van drie leden."

Terwijl schier overal elders hetgeen bij ons de Tweede Kamer is, zelve haren voorzitter en hare bureaux benoemt en samenstelt, wordt hier eene Koninklijke benoeming geëischt voor den voorzitter, en wordt de medewerking derKamer slechts geroepen voor de opmaking der voordracht. Een door „sommige leden" in het Voorl. Versl. geuit verlangen dat de voorzitter dier Kamer rechtstreeks door de vergadering zou worden benoemd, werd door de regeering in de Mem. van Beantw. afgewezen, op grond, dat slechts „sommige leden" de aanmerking hadden gemaakt. De grond der afwijzing is dus bijzonder zwak. Dat men in vroegere Grondwetten die macht aan de Kamer niet verleende, is te begrijpen uit den invloed, dien de regeering steeds dacht uit te oefenen op de Vertegenwoordiging, doch dat men, met het voorbeeld èn van België èn van andere Staten, in 1848 nog aan dat stelsel vasthield, is onverklaarbaar. Volgens den geest en de bedoeling der Grondwet moeten de Staten-Generaal in hun karakter van de algemeene Volksvertegenwoordiging tegenover de regeering eene hooge mate van onafhankelijkheid bezitten, omdat zij de regeering contrôleert, en aan die onafhankelijkheid wordt te kort gedaan, wanneer niet zij, maar de Koning den voorzitter benoemt.

Onze Tweede Kamer heeft dan ook geen vice-presidenten

1) *Hand.* 2e *Kamer*, 1878/79, blz. 552 volg.

2) Zie ook zijn werk *Het Wetb. van Strafvord.* II, blz. 450.

zoo als elders. Zij behelpt zich met een expedient door in het reglement van orde te bepalen, dat de 2e en 3e candidaat op de voordracht de vice-presidenten zullen zijn.

Het komt mij voor, dat bij eene eventueele grondwetsherziening het recht der beide takken van de Staten-Generaal om hare voorzitters en vice-voorzitters te benoemen en hare bureaux samen te stellen, moet worden gerevendiceerd.

Art. 85. Vergoeding van reiskosten en schadeloosstelling voor de leden der Tweede Kamer.

De Grondwetten van 1814, 1815 en 1840 hadden de schadeloosstelling op *f* 2500 vastgesteld. De regeering bracht dat bedrag op het voorbeeld van het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 op *f* 2000, en motiveerde die reductie daarmede, dat door de vermeerdering van het ledental de kosten aanmerkelijk zouden worden vergroot.

De heer Heemskerk meent, dat sommige leden wel eens door goede vrienden aan de kiezers worden aanbevolen om hun in die *f* 2000 een zeker inkomen te verzekeren. Ik betwijfel of deze beschuldiging gegrond is. Ik ben 't meer met hem eens, wanneer hij het laakt dat een lid, die slechts eenige weinige malen gedurende het zittingjaar de vergadering bijwoont, toch de geheele schadeloosstelling ontvangt. Voor het overige wenscht hij voor de leden der Tweede Kamer alleen vergoeding van reis- en verblijfkosten, even als thans bepaald is voor de leden van de Eerste Kamer 1).

De heer Thorbecke, die zich evenmin kon vereenigen met de wijze waarop de schadeloosstelling in de gewijzigde Grondwet werd geregeld, wilde het bedrag voor hen, die ingezetenen zijn der residentie, tot een derde beperken 2).

Wat dit laatste denkbeeld betreft, ik wijs op het voorbeeld van België. De Grondwet aldaar kent eene schadeloosstelling van *f* 200 per maand aan de leden toe. Zij echter die in

1) *Praktijk*, blz. 265.

2) *Bijdrage t. d. herz. d. Grondw.*, blz. 51.

de stad wonen, waar de zittingen worden gehouden, hebben daarop geen aanspraak. Het gevolg daarvan is, dat de meeste leden buiten Brussel in de gemeenten, die daarom heen liggen, gaan wonen, en dus op die wijze hunne aanspraak op de schadeloosstelling behouden.

En wat het denkbeeld van den heer HEEMSKERK betreft, ik herinner hem aan hetgeen de heer THORBECKE in zijne *Aanteekeningen op de Grondwet* van 1840 schreef: „Zal men bij ons de schadeloosstelling intrekkende, den man van talent, maar van bekrompen huiselijke middelen niet uitsluiten?... Bij minder publieken geest dan in Engeland of Frankrijk is te duchten, dat de waarneming van eenen onbetaalden, ja met geldelijke opoffering verbonden last, vooral in gewone tijden, wel eens min ijverig zou kunnen zijn. In de afgelegene provinciën zal men de keus grootendeels beperken. De kring van hen welke zich èn de moeite èn de kosten willen getroosten, zal er hoe lang zoo kleiner en onbekwame personen zullen uit nood herkozen worden", enz. In de zitting van den Pruisischen Landdag 1872/73, waarin de schadeloosstelling voor de leden van het Huis der afgevaardigden van 3 tot 5 Th. per dag werd verhoogd, zeide de hr. WINDTHORST: „de vertegenwoordiging in het parlement moet niet een privilegie zijn voor de rijke standen. Wil de Kamer het vertrouwen hebben van het land, dan moeten alle klassen daarin vertegenwoordigd worden" 1).

Het beginsel van schadeloosstelling wordt ook in verscheidene Constitutiën van jongere dagteekening toegepast, b.v. Zwitserland (art. 79 en 83), Portugal (art. 38), Griekenland (art.75). Pruisen kent alleen reis- en verblijfkosten toe, en in Italië hebben de leden naar 't schijnt op niets aanspraak (art. 50).

Ik meen dat de bepaling betrekkelijk de schadeloosstelling of de vergoeding van reis- en verblijfkosten verwezen moet worden naar de gewone wet. De Grondwet vermelde alleen het recht op schadeloosstelling, het cijfer late zij over aan den gewonen wetgever.

1) *Ann. de législ. étrangère*, 1874, blz. 129.

DERDE AFDEELING.

Van de Eerste Kamer.

ART. 86. 1e en 2e lid. „De leden der Eerste Kamer hebben zitting gedurende negen jaren.

„Een derde treedt om de drie jaren af, enz."

Het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 bepaalde den zittingstijd voor de Eerste Kamer, even als voor de Tweede, op drie jaren. De regeering week van het ontwerp af en bepaalde den duur der zitting op negen jaren. Vermoedelijk was zij tot dat getal gekomen, omdat zij voor den anderen tak der Vertegenwoordiging den zittingstijd op drie jaren had gesteld. Het was van belang, meende zij, dat de Eerste Kamer niet volkomen gelijk stond met de Tweede, en dat zij meer „vastheid" had. Daarom een hooge census voor de verkiesbaarheid en eene benoeming voor negen jaar. Waarom de Eerste Kamer niet gelijk mocht zijn met hare zuster-Kamer, daarover zweeg zij. Het Voorl. Versl. maakte geen aanmerking en de heer THORBECKE, anders gewoon critiek uit te oefenen op de regeeringsvoorstellen, zeide er in zijne *Bijdrage* niets over.

In België wordt de Senaat voor acht jaren gekozen, met eene aftreding van de helft om de vier jaren. In Spanje treedt de helft van de gekozene leden om de vijf jaren af. (art. 24). De gekozene leden van de Deensche Landsthing worden voor 8 jaren benoemd met eene aftreding van de helft om de 4 jaren (art. 39).

De heer KAPPEYNE wilde den zittingstijd der leden van de Eerste Kamer op tien jaren bepaald hebben, zonder aftreding van de helft om de vijf jaren. De heer OLIVIER, die ook voor de Eerste Kamer denzelfden zesjarigen zittingstijd wil hebben als voor de Tweede, vraagt welke de beteekenis is van het woord „vastheid", door de regeering in de Toelichting harer voorstellen gebruikt? 1) Beteekent dat, vraagt hij, dat die leden minder dikwijls moeten opstaan, om zich een vernieuwd mandaat te zien opdragen?

---

1) *Van de Staten-Gen.*, blz. 108.

Reeds boven heb ik mijne meening over de samenstelling der Eerste Kamer besproken, en daaruit volgt, dat ook ik geen enkele reden zie, waarom de Eerste Kamer eenen langeren zittingstijd moet hebben dan de Tweede. Ook over die leden mag de natie niet te lang buiten de gelegenheid zijn een oordeel uit te spreken. Voor beide Kamers is het noodzakelijk, dat zij de vuurproef eener herkiezing binnen een niet al te lang tijdsverloop doorstaan. Dit is vooral noodig in mijn stelsel, dat eene gelijke verkiezing wil voor de beide takken der Vertegenwoordiging. Met den schrijver der *„Onpersoonlijke Proeve”* zou ik denzelfden duur der zitting bepalen als voor de Tweede Kamer, nl. vijf jaren.

Art. 86, 3e lid. „Zij leggen in handen des Konings gelijke eeden af als......” enz.

De leden der Tweede Kamer kunnen den eed in handen van den voorzitter, die daartoe door den Koning gemachtigd wordt, afleggen (zie art. 83 laatste alinea). Die der Eerste Kamer moeten dien eed afleggen in handen des Konings, en de voorzitter kan daartoe niet gemachtigd worden. Waarom niet? Stel dat de Koning buitenslands is, moet dan het lid, dat binnentijds gekozen wordt, de keuze hebben tusschen eene buitenlandsche reis, om dien eed af te leggen, of te wachten tot de terugkomst des Konings?

Art. 87. „De voorzitter wordt door den Koning benoemd.”

In de meeste Staten wordt de voorzitter van den Senaat door het Hoofd van den Staat benoemd. In België daarentegen benoemt iedere Kamer haren voorzitter en hare vicevoorzitters en stelt hare bureaux samen (art. 37). Hetzelfde heeft plaats in Denemarken (art. 60) en in Brazilië (art. 21), alle drie rijken, waar geen rechtstreeksche of directe benoeming der leden door het Hoofd van den Staat bestaat.

Het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 had ook aan de Eerste Kamer het recht van voordracht voor het presidentschap gegeven. De regeering week daarvan af,

en de heer THORBECKE beklaagde zich daarover m. i. terecht. 1)

Eene directe koninklijke benoeming past in het stelsel, waarbij ook de leden of het grootste gedeelte er van door den Koning worden benoemd. Zoodra zij echter, hetzij indirect, zooals thans geschiedt, hetzij direct door de kiesbevoegde kiezers worden gekozen, moet de Kamer haren voorzitter en hare vice-voorzitters kunnen benoemen. Het gaat m. i. niet aan haar eenen voorzitter op te dringen. Hoe licht kan de Koning òf iemand benoemen, die voor zijne taak niet geschikt is, òf door iemand voorbij te gaan, die de sympathie heeft der leden, de geheele Kamer ontstemmen.

Zie voor het overige wat door mij is gezegd aan het slot van mijne aanteekening over art. 84.

ART. 88. „Niemand kan tegelijk lid der beide Kamers zijn."

Dit is reeds *implicite* in art. 80 gezegd. De redactie van den schrijver der „*Onpersoonl. Proeve*" is beter: „niemand kan tegelijk lid der beide Kamers zijn, noch lid derzelfde Kamer voor meer dan eenen provincie of district" (art. 43, 1e lid).

VIERDE AFDEELING.

Beschikkingen aan beide Kamers gemeen.

ART. 89. Vereenigbaarheid van de betrekking van Minister met het lidmaatschap der Kamers.

Het artikel is onveranderd overgenomen uit de Grondwet 1815 en 1840. Het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 had die vereenigbaarheid verworpen. „De Minister" zeide het rapport, „heeft als zoodanig plichten te vervullen, wier betrachting met de bekleeding eener plaats in de Volksvertegenwoordiging niet samengaat. Niemand kan tegelijk aan de minister-tafel en op de banken der afgevaardigden zitten." De regeering week van het ontwerp af en handhaafde het oude stelsel. Blijkens het Voorl. Verslag hadden „verschei-

1) *Bijdrage*, blz. 48.

dene leden er bezwaar in," dat in een klein land als het onze, waar de Volksvertegenwoordiging niet talrijk is, de Ministers, die toch altijd eenigermate tegenover de Kamer staan, leden dier Kamer zouden kunnen zijn." De regeering antwoordde niet. In het Algem. Verslag na het tweede onderzoek in de afdeelingen, kwam men op de zaak terug en wees men op de behandeling der Staatsbegrooting, „om zich te overtuigen dat uit het vervullen der dubbele betrekking moeilijkheden en verkeerde gevolgen kunnen voortspruiten." Ook in het Verslag der dubbele Kamers toonde men zich niet gunstig gestemd voor het stelsel der regeering; „de redenen die in andere constitutioneele Staten voor het toelaten der Ministers tot het lidmaatschap der Wetgevende Kamers pleiten, zijn," meende men, „hier te lande niet toepasselijk." Nu eerst gaf de regeering hare motieven op: „er zijn oogenblikken, dat zoodanige benoeming in constitutieneele Staten eene zedelijke kracht aan de regeering geeft, welke op geen andere wijze is te verkrijgen en soms tot bevordering van het algemeen belang bevorderlijk is."

De heer THORBECKE, die reeds in zijne *Aanteekeningen op de Grondwet* zich tegen het beginsel had verklaard 1), verzette zich weder er tegen in zijne *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* 2), „gewis geen ambt in den Staat zoo min, als dat van Minister met de betrekking van volksafgevaardigde vereenigbaar. Of kan de Minister als zoodanig tegelijk ontwerpen van regeeringswege voorstellen, en ze als vertegenwoordiger beoordeelen? Kan hij tegelijk als volksafgevaardigde verantwoording vragen en haar als Minister geven? Neen, hij mist ten aanzien des gouvernements, de vrijheid welke de eerste eigenschap is van den volksvertegenwoordiger, enz. 3).

---

1) I, blz. 264, volg.

2) Blz. 56.

3) Zie ook OLIVIER, *Van de Staten-Generaal*, blz. 105, die zich evenmin met het beginsel van vereenigbaarheid kan vereenigen. De schrijver der *Onpersoonlijke Proeve* sluit in de redactie van zijn art. 43, de vereenigbaarheid niet uit. Hij behoudt het stelsel onzer Grondwet. Zie zijn art. 50.

België heeft dezelfde bepaling als wij (zie art 88). Pruisen, Oostenrijk, Denemarken, Spanje, Italië en Portugal hebben hetzelfde stelsel als ten onzent 1). In Frankrijk behoeft de Minister, die tot député wordt gekozen, zijn mandaat niet neder te leggen 2). In Portugal blijft de Pair, die Minister of Staatsraad wordt, zijn zetel behouden 3), doch het lid der Kamer van afgevaardigden moet zich in dat geval aan herkiezing onderwerpen.

In Engeland heeft geen Minister als *zoodanig* toegang tot een der Huizen. Hij moet dus lid van een der Huizen zijn, om de inlichtingen te geven die gevraagd zijn, of de wetsontwerpen te verdedigen.

In onze parlementaire geschiedenis zijn voorbeelden van Ministers, die tevens leden waren der Tweede Kamer 4). Het laatste voorbeeld is dat van den heer DE ROO VAN ALDERWERELT geweest. Deze wist de moeilijkheid zijner positie bij gelegenheid der verdediging van zijn budget van oorlog te ontwijken, door niet als lid der Kamer op de presentielijst te teekenenen, zoodat hij ook niet behoefde afgeroepen te worden om zijne stem er over uit te brengen.

Wat mijn gevoelen betreft, ik zou mij het liefst bij het gevoelen van den heer THORBECKE willen aansluiten, al erken ik dat er gevallen zijn, waarin het wenschelijk is, dat een Minister, door dat hij tegelijkertijd het lidmaatschap der Kamer met de betrekking van Minister vervulde, na zijne aftreding uit laatstgemelde betrekking, lid der Kamer blijft, omdat hij dan òf zich tegen aanvallen verdedigen, òf inlichtingen geven kan tot opheldering b. v. van de ministeriëele crisis, waarin

1) Zie voor Oostenrijk § 20 van de Staatswet van 21 Dec. 1867: *Ueber die Reichsvertretung*. Voor Denemarken zie art. 59 der Constitutie, voor Spanje art. 58, voor Italië art. 66, voor Portugal art. 47.

2) Art. 3 de la loi organique sur l'élection des députés du 30 Nov. 1875 (*Bulletin des Lois*, 279).

3) Art. 28.

4) Ik herinner mij geen voorbeeld van een lid der Eerste Kamer, die met zijne betrekking die van Minister vereenigde.

hij betrokken is geweest, voor zoover die inlichtingen kunnen gegeven worden, zonder te kort te doen aan de loyauteit. Dit is dan ook het eenige voordeel van de combinatie der beide betrekkingen. Daar tegenover staat een groot bezwaar, wanneer het beginsel algemeen wordt toegepast. Bij eene niet al te talrijke Kamer toch kunnen een zestal stemmen (aannemende dat slechts een zestal Ministers tevens leden zijn der Kamer) een grooten invloed uitoefenen op de beslissing. Stel dat een wetsontwerp, dat een harden strijd heeft uitgelokt, met 48 tegen 38 stemmen, indien de Ministers geen leden zijn der Kamer, zou zijn verworpen, dan zoude, indien de Ministers wel leden zijn en mede stemmen — en in kritieke gevallen zullen zij dat doen om het wetsontwerp te redden — de beslissing eene geheel tegenovergestelde zijn; het wetsontwerp zou dan met 44 tegen 42 stemmen zijn aangenomen. Het zou dan inderdaad eene zege zijn tegen het gevoelen der meerderheid behaald. Indien het stelsel van vereenigbaarheid algemeen wordt toegepast, zouden ook enkele Ministers tevens lid der Eerste Kamer kunnen zijn; bij het nog geringer aantal leden in dien tak der vertegenwoordiging klemt dat bezwaar nog meer.

ART. 90. **Recht van enquête.**

Noch het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848, noch het oorspronkelijk wetsontwerp der regeering had het recht van enquête opgenomen. Toen het Voorl. Versl. de aandacht op die omissie vestigde, aarzelde de regeering nog dat recht te verleenen, daar het haar niet bleek, dat de meerderheid der Kamer het verlangen dienaangaande had te kennen gegeven. Indien evenwel de meerderheid zulks wenschte, zou zij daaraan toegeven. In het Algemeen Verslag verklaarde de „overgroote meerderheid" zich voor de opneming van het recht van enquête in de Grondwet; en wel om het te verleenen aan de Tweede Kamer, „want," voegde men er bij, „deze zal in het stelsel der regeering daarvoor wel uitsluitend in aanmerking komen." Het art. 90 werd toen bij nota van nadere wijziging in de Grondwet ingevoegd. Waarom het Voorl. Versl.

meende, dat het recht van enquête bij uitsluiting aan de Tweede Kamer toekwam, of hoe dat paste in het stelsel der regeering, is mij niet helder. Ook de Hr. HEEMSKERK weet geen voldoenden grond voor het onthouden van dat recht aan de Eerste Kamer 1). Dat dit zou samenhangen met het recht van initiatief der Tweede Kamer is, dunkt mij, geene reden van uitsluiting voor den anderen tak der Vertegenwoordiging. Welk bezwaar bestaat er om ook aan de Eerste Kamer het recht van enquête te verleenen? 2)

Het recht van enquête is in bijna geen enkele vreemde Constitutie vermeld, met uitzondering van België, waar het ook aan beide Kamers is verleend (art. 40) en Pruisen (art. 82). Dit belet echter niet dat de Vertegenwoordiging toch eene enquête kan bevelen. In Frankrijk, waar het noch in de Charte van 1830, noch in de Constitutie van 1848, noch in eenige wet of in het reglement van orde van dat recht gewag is gemaakt, hebben zoo vóór, als na 1848 toch enquêtes plaats gehad, en is de bevoegdheid aan de Vertegenwoordiging nooit betwist geworden 3). Al stond dus dit recht niet in onze Grondwet, toch zou de bevoegdheid daartoe niet uitgesloten zijn. Doch zoo als het nu alleen aan de Tweede Kamer is verleend, is ook met het oog op de geschiedenis van artikel 90 de Eerste Kamer uitgesloten. Bij eene eventueele Grondwetsherziening zal het noodig zijn bepaald uit te drukken, dat beide Kamers dat recht bezitten.

Het recht van enquête is een der krachtigste middelen niet alleen om verkeerde handelingen eener regeering aan het licht te brengen, m. a. w. om de strengste contrôle uit te oefenen, doch ook om maatschappelijke toestanden aan een degelijk onderzoek te onderwerpen.

---

1) *Praktijk*, blz. 275, volg.

2) Ook de schrijver van de „*Onpersoonlijke Proeve*" geeft dit recht aan beide Kamers, doch ook aan den Raad van State. Hoe aan dat staatslichaam in de Grondwet het recht van enquête kan verleend worden, is mij duister.

3) Zie Mem. van Toel. van het 2e w. o. tot regeling van het recht van enquête, ingediend in de zitting der 2e Kamer 1849/50, No. XXIV.

De parlementaire enquête kan alleen hier te lande plaats hebben en *moet* in het gebouw, waar de Tweede Kamer vergadert, gehouden worden. Dit blijkt uit art. 7 der wet van 5 Aug. 1850 (*Stbl.* No. 45). Reeds bij het Voorl. Versl. van het eerste ontwerp, dat bij Kon. Boodschap van 13 April 1849 aan de Tweede Kamer werd ingediend 1), beklaagde men er zich over, dat eene verplaatsing der commissie van enquête en dus een onderzoek in loco uitgesloten werd. In het Voorl. Versl. op het tweede w. o., dat in de zitting 1849/50 2) bij de Kamer werd ingediend, wenschten eenige leden het recht van verplaatsing tot de overzeesche bezittingen uitgestrekt te hebben. De tegenspraak grondde zich vooreerst op het gevaarlijke van zulk eene enquête over koloniale aangelegenheden, en ten andere op de onuitvoerbaarheid, omdat bij eene ontbinding der Kamer de commissie van onderzoek gedefungeerd heeft. De regeering beriep zich in haar antwoord op het voorbeeld van Engeland, waar geen voorbeeld bestond van eene verplaatsing van de commissie van enquête. De grondoorzaak der weigering van de regeering, om op dit punt toe te geven, en der huivering bij de meerderheid der leden, lag voornamelijk hierin, dat men juist voor eene parlementaire enquête over koloniale aangelegenheden vreesde. De overzeesche bezittingen werden nog met een dichten sluier bedekt gehouden, en elke onbescheiden blik in de wijze van haar beheer zooveel mogelijk geweerd. Niettegenstaande al die pogingen zijn de overzeesche bezittingen toch publiek domein geworden, en ook zonder ze aan eene parlementaire enquête te onderwerpen heeft de publieke opinie dat terrein aan een kritisch onderzoek onderworpen.

ART. 91. Onvereenigbaarheid van sommige betrekkingen met het lidmaatschap der Staten-Generaal.

Ik merk hier op, dat de onvereenigbaarheid van het lidmaatschap der Eerste Kamer met dat der Provinciale Staten,

---

1) *Bijlagen van de Hand. der Tweede Kamer*, zitt. 1849, No. XXII.
2) Ibid., No. XXIV.

dat nu in art. 124 wordt vermeld, hier moest worden opgenomen. Die onvereenigbaarheid behoeft echter niet te bestaan, indien de leden der Eerste Kamer rechtstreeks door de kiesbevoegde kiezers evenals die van de Tweede Kamer worden benoemd.

De Grondwet 1840 sloot, evenmin als die van 1815, de leden van den Hoogen Raad of van het openb. ministerie uit. Het ontwerp van de Commissie van 17 Maart 1848 deed dat wel „uithoofde van het rechtsgebied van dat collegie over de leden der Staten-Generaal, de Ministers en andere hooge ambtenaren." Doch waarom wordt alleen de procureur-generaal uitgesloten en niet tevens de advocaat-generaal? Het kan toch gebeuren dat deze, wanneer het hoofd van het parket door ziekte verhinderd wordt, diens functie moet waarnemen, en dus ook geroepen kan worden een lid der Staten-Generaal of Minister te vervolgen.

De Commissarissen des Konings in de Provinciën. Als grond voor de uitsluiting van deze ambtenaren wordt in de Toelichting van het ontwerp der Commissie van 1817 Maart 1848 gezegd: „De Commissaris des Konings in eene provincie is... aan die provincie en den voorzitterstoel der Staten te zeer gebonden, dan dat hij zich kunne verplaatsen met de vrijheid, welke het lidmaatschap der Kamers voegt." Dit argument geldt m. i. niet voor het lidmaatschap der Eerste Kamer, wier zittingen in den regel zeer kort duren. En daar de Commissaris des Konings geen lid der Provinciale Staten is, zou hij, niet door art. 91 uitgesloten zijnde, zonder bezwaar voor zijne drukke werkzaamheden, lid der Eerste Kamer kunnen zijn. Er is, dunkt mij, een andere grond voor de uitsluiting nl. dat hij eene van de regeering te afhankelijke positie inneemt, dan dat hij zoo zelfstandig zou kunnen zijn als de betrekking van volksvertegenwoordiger eischt.

Geestelijken en bedienaren van den godsdienst. De meeste Constitutiën sluiten hen niet uit 1). Het doel dat

1) Alleen de Spaansche Constitutie eischt dat de afgevaardigde zij „laïque" (art. 29.)

men beoogde, om nl. kerkelijke en godsdiensttwisten uit 's lands raadszaal te houden, is niet bereikt. De meening der Commissie van 17 Maart 1848: „geestelijken hebben eene andere taak dan deel te nemen aan politische verrichtingen", geldt ook voor menige andere betrekking b. v. die van rechter of raadsheer of geneesheer, zooals zeer terecht door Mr. Æ. baron MACKAY is aangevoerd in zijne dissertatie: *„De uitsluiting van geestelijken en bedienaren van de godsdienst uit de Volksvertegenwoordiging"* 1). De regeering motiveerde in haar voorstel de uitsluiting op grond „dat geestelijken minder geschikt zijn... omdat zij moeten geacht worden hun geheele leven buiten staatkundige bemoeienissen te zijn gebleven." Is dat eene geldige reden voor de uitsluiting? Wie zegt ons, dat de geestelijke niet voortdurend even goed als ieder ander burger zich met de politiek bemoeid heeft? Ook is dit eene zaak, die het individu zelf aangaat en de kiezers, die hem benoemen. De uitsluiting is te minder gerechtvaardigd, omdat de protestantsche leeraars door een eervol ontslag te vragen, zoowel van het klassikaal bestuur als van den kerkeraad der gemeente, waar zij hun ambt uitoefenen, ophouden bedienaars van den godsdienst te zijn, en de R.-kathol. priester, naar 't schijnt, niet zijn geestelijk karakter kan afleggen. Zoo als het nu met de zaak gesteld is, strekt art. 91 uitsluitend tot het weren van den R.-kathol. priester.

De heer VAN HOUTEN en de schr. van de *„Onpersoonlijke Proeve"* willen beiden de uitsluiting doen ophouden 2).

Krijgslieden. Het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 was in zoover van de vorige Grondwetten afgeweken, dat het militairen *beneden* den rang van hoofdofficier *in werkelijken dienst* uitsloot, waarvan het gevolg zou zijn, dat militairen die den rang van hoofd-officier hadden, tot leden der Staten-Generaal gekozen wordende, niet *non-*

---

1) Utrecht, 1862.

2) Zie de *Schets* van VAN HOUTEN en zijne toelichting in de nota, boven meer genoemd.

actief behoefden te zijn. De vorige Grondwetten sloten alle militairen, die niet den rang van hoofd-officier hadden, geheel uit 1). De Commissie meende dat de subalterne officieren in actieven dienst blijvende, te veel onder den invloed hunner superieuren zouden zijn. De regeering ging een stap verder en eischte, dat alle militairen, tot leden der Kamer gekozen wordende, non-actief moesten worden. THORBECKE noemde dat eene „verbetering" 2).

Ik meen dat de non-activiteit in vele opzichten ook voor de meeste ambtenaren zou moeten geeischt worden. Eene poging door mij beproefd om ook de rechterlijke ambtenaren, die een mandaat voor de Tweede Kamer aannamen, te noodzaken op non-activiteit te zijn, mislukte. Een dergelijk voorschrift behoeft niet in de Grondwet vermeld te worden. Indien de bepaling voor militairen, uit het oogpunt van den dienst beschouwd, wenschelijk mocht zijn, zij behoort dan te huis in eene wet, die regels inhoudt voor den dienst, zij behoeft niet in de Grondwet geschreven te worden. Om de militairen te vrijwaren tegen min aangename bejegeningen hunner chefs, wanneer zij eene politiek volgen, aan die chefs minder aangenaam, zal een dergelijk voorschrift weinig baten; want ophoudende lid der Kamer te zijn en weder tot den actieven dienst teruggekeerd, zouden zij toch de gevolgen van hunne houding in de Kamer kunnen ondervinden.

Noch de Belgische, noch de Italiaansche, noch de Fransche Constitutiën schrijven voor, dat de militairen non-actief moeten zijn. Of zij daarom niet non-actief worden, durf ik niet beslissen. De Pruisische Constitutie zegt: „Beamte bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in die Kammer" (art. 78, 2e lid). De Spaansche laat aan de bijzondere wet over, de onvereenigbaarheid van sommige betrekkingen met het lidmaatschap der Cortès te bepalen: „Pour être élu député, il faut être Espagnol, laïque, être majeur et jouir de

1) Art. 81 Gw. 1815, art. 83 Gw. 1840.
2) *Bijdrage tot de herz. der Grondw.*, blz. 55.

tous ses droits civils. La loi déterminera quelles catégories de fonctions sont incompatibles avec celles de député", etc. (art. 29 1). In Portugal schijnt men non-actief te worden. „L'exercice de quelque fonction que ce soit, sauf celle de conseiller d'État et de ministre d'État, cesse provisoirement tant que durent les fonctions de pair ou de député" (art. 31).

De schrijver der „*Onpersoonlijke Proeve*" sluit uit de leden van den Raad van State uit. In het eerste wetsontwerp tot regeling der samenstelling en bevoegdheid van den Raad van State 2) was de onvereenigbaarheid der beide betrekkingen als beginsel aangenomen. Die bepaling verviel echter, eerst in het wetsontwerp, dat in de zitting van 1859/60 3), en in de latere ontwerpen, die in de volgende zittingen werden ingediend. De regeering wilde niet in eene bijzondere wet eene uitbreiding geven aan art. 91 der Grondwet. Zoover mij bekend is, heeft het geval zich nooit voorgedaan, dat een lid van den Raad van State gelijktijdig daarmede het lidmaatschap van eene der Kamers heeft waargenomen. Doch de onvereenigbaarheid springt in het oog, als men het karakter van den Raad van State volgens de Grondwet beschouwt. Immers hij is het adviseerend lichaam voor de Kroon, en zelfs al werd hij een adviseerend lichaam voor de Ministers, zooals ik dat boven voorgesteld heb 4), dan nog zou, dunkt mij, het minder passend zijn, dat de leden er van tevens leden van de Vertegenwoordiging waren.

Doch waarom zou in het algemeen de onvereenigbaarheid van het lidmaatschap der Staten-Generaal met sommige betrekkingen niet bij eene gewone wet kunnen worden uitgemaakt?

---

1) Zie de wet van 8 Febr. 1877, *Annuaire de législ. étrang.* 1878, blz. 446 en volg.

Voor Italië bestaat eene dergelijke wet n.l. van 17 Mei 1877 sur les *incompatibilités parlementaires*, zijnde eene wijziging van art. 97 volg. van de kieswet van 17 Dec. 1860. Zie *Ann. de législ. étr.* 1878, blz. 339.

2) Ingediend in de zitting 1855/56, zie *Bijlage tot de Hand. der 2e Kamer*, blz. 828 en volg.

3) *Bijl. der Hand. van de 2e Kamer* 1859/60, blz. 326 volg.

4) Zie boven blz. 87.

Van de ambtenaren bij de departementen van algemeen bestuur is zulks bij een Kon. Besl. geregeld, en wel van 5 Febr. 1868 (*Stbl.* n°. 18). Daarbij is bepaald, dat, wanneer zij het lidmaatschap van eene der beide Kamers der Staten-Generaal aanvaarden, zij daardoor van rechtswege van de waarneming van hun ambt ontheven zijn van het oogenblik, dat zij als lid der Kamer zitting nemen. Hun wordt een verlof-tractement, dat de helft is van hunne ambtelijke bezoldiging, toegekend. Worden zij eervol, doch niet op hun verzoek, uit het door hen bekleede ambt ontslagen, dan bekomen zij een wachtgeld, dat gelijk staat met het verlof-tractement.

ART. 93. „Elke Kamer onderzoekt de geloofsbrieven harer nieuw inkomende leden en beslist de geschillen, welke aangaande die geloofsbrieven of de verkiezing zelve oprijzen."

De redactie der Grondwetten van 1815 en 1840 verschilt in zoover van die van 1848, dat voor de laatste woorden: „welke aangaande die geloofsbrieven of de verkiezing zelve oprijzen," gelezen werd: „welke dienaangaande mochten oprijzen" 1). Het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 liet het artikel onveranderd; de redactie van het regeeringsontwerp luidde gelijk aan het tegenwoordig artikel, zonder dat de wijziging werd toegelicht. Het Voorl. Verslag vestigde er de aandacht niet op.

Bij de beraadslagingen over het ontwerp der Grondwet in de Commissie van 1815, vroeg, volgens RAEPSAET, een der leden, wie over de geschillen in zake van verkiezingen zou beslissen? „Les uns voulaient déléguer ce pouvoir au conseil d'État, ce qui aurait été mettre toutes les élections dans la dépendance de la cour, pour exclure à la faveur d'une contestation simulée et suscitée à propos tous les membres, qui ne plairaient pas au Gouvernement. Après de longs débats il a été résolu que les États Généraux en seront les juges" 2).

1) Art. 94 Grondwet 1815, en art. 96 Grw. 1840.

2) *Journal*, Séance du 19 Mai.

Ik geloof dat men, met het oog op het karakter van den Raad van State als adviseerend collegie van de Kroon, logisch gelijk had, al gaat het te ver, dat collegie van serviliteit te verdenken 1).

Vrij algemeen is ook elders het beginsel aangenomen, dat de Vertegenwoordiging zelve de geloofsbrieven harer leden onderzoekt.

Bij de onlangs plaats gehad hebbende discussiën over de geloofsbrieven eerst van den heer DU TOUR VAN BELLINCHAVE, later die van den heer BASTERT, hebben verscheidene leden het recht der Kamer, m. i. zeer juist, breed opgevat. Art. 93 spreekt zoowel van geschillen over de geloofsbrieven als van die over de verkiezing zelve. Zoo zeide o. a. op den 7en Oct. 1879 de Hr. RUTGERS VAN ROZENBURG: „niet alleen als er is eene informele kiezerslijst, of eene lijst, waaraan eene der essentialia gemist wordt, is eene verkiezing geviciëerd, maar wanneer op eene overigens goede lijst onbevoegden, al was 't er maar één, gevonden worden, en zij hebben den doorslag kunnen geven, dan moet ook daarom de verkiezing worden vernietigd." 2) Niet minder juist zeide de Hr. VAN KERKWIJK in de zitting van 26 April 1880: „Wij zijn hier niets anders dan eene soort van jury, die in het hoogste ressort vonnis velt" 3).

ART. 94. „Elke Kamer benoemt haren griffier buiten haar midden."

De beteekenis van dit artikel is volgens de Mem. van Beantw. der regeering, dat de griffier niet uit de leden der Kamers mag gekozen worden. Doch, gelijk de heer OLIVIER te recht opmerkte 4), dit kan men niet beletten. Een lid, dat zich verzekerd heeft van de meerderheid der stemmen,

1) De schr. der „*Onpersoonl. Proeve*" wil aan de wet de regeling opdragen van de rechtspraak over de geschillen betrekkelijk de verkiezingen. Zie art. 41. Ik meen dat het recht der Kamers op dit punt in de Grondwet moet uitgedrukt worden.

2) *Hand. der 2e Kamer*, zitting 1879/80, blz. 106.

3) Ibid., blz. 1024.

4) *Van de Staten-Generaal*, blz. 118.

heeft niet anders te doen, dan vóór de benoeming als lid der Kamer te bedanken, om zich verkiesbaar te stellen.

Ik geloof dat de regeering, die dit artikel afschreef van het onderwerp der commissie van 17 Maart 1848, niet duidelijk den zin en de beteekenis er van begrepen heeft. De bedoeling is geweest, dat de griffier niet tevens lid der vergadering zou zijn. Het lid der Kamer, benoemd wordende tot griffier, houdt op lid der Kamer te zijn. Waarom zou men ook niet een geschikt lid benoemen, terwijl men soms bezwaarlijk buiten af iemand zou kunnen vinden, die de moeilijke betrekking van griffier zou kunnen of willen aannemen?

In België benoemt de Kamer voor elke zitting 4 secretarissen, die tevens leden zijn der Kamer, die het procesverbaal of de notulen der zitting lezen, de namen der sprekers op de lijst schrijven en de amendementen en andere schrifturen of stukken voorlezen. Behalve die secretarissen, heeft de Kamer nog den griffier, die voor den tijd van 6 jaren benoemd wordt, aan het hoofd der griffie staat, en ook in de openbare zittingen tegenwoordig is 1).

Art. 93, 1e lid. „De Staten-Generaal vergaderen ten minste eenmaal 's jaars."

Eene geheel overtollige bepaling. In het 2e lid wordt bepaald de tijd van opening, en in het 2e lid van art. 98 wordt gezegd, dat zij jaarlijks ten minste twintig dagen bijeen blijft. Daaruit blijkt dus van zelf, dat zij jaarlijks ten minste eenmaal vergadert.

Art. 95, 2e lid. „Hunne gewone vergadering wordt geopend op den 3en Maandag in September."

Bij de vorige Grondwetten werden de Staten-Generaal ééne maand later, d. i. op den 3en Maandag in October geopend.

Hoe, indien de Staten-Generaal of ééne der Kamers even te voren ontbonden zijn? Het geval heeft zich voorgedaan, toen nl. bij Kon. Besl. van 9 Augustus 1850 (*Stbl.* nº. 50)

---

1) Zie art. 10 en 68 en volg. van het reglement van orde.

de beide Kamers ontbonden werden. Ten gevolge van den onvolkomen uitslag der verkiezing van de leden der Prov. Staten en de daaruit voortgevloeide vertraging in de verkiezingen der nieuwe leden van de Eerste Kamer, was het onmogelijk op den derden Maandag (den 16en) van September van dat jaar de opening der Staten-Generaal te doen plaats hebben. Het Kon. Besl. van 12 September 1850 (*Stbl.* no. 59) bepaalde de opening op Maandag den 7en October daaraanvolgende. Dit was in strijd met de Grondwet, doch werd door de noodzakelijkheid geboden. Op dergelijke mogelijkheid zal dan ook de schrijver van de „*Onpersoonlijke Proeve*" het oog hebben gehad, toen hij in de redactie van zijn art. 51 2e lid schreef: „Hunne gewone vergadering wordt geopend op den derden Maandag, of indien eene der Kamers als dan ontbonden is, binnen twintig dagen na de verkiezing der nieuwe Kamer." Hij spreekt echter van de ontbinding van ééne Kamer, het geval kan zich echter ook voordoen dat de beide Kamers ontbonden worden. Indien hij dus zou willen lezen, „of indien zij of wel eene der Kamers ontbonden zijn," dan heeft zijne redactie veel goeds.

ART. 97. „De Staten-Generaal bij overlijden des Konings of bij afstand van de kroon niet vergaderd zijnde, vergaderen zonder voorafgaande oproeping."

Hier is m. i. verzuimd melding te maken van het geval, dat het regentschap openvalt. Wel zegt art. 41 Grondwet dat de wet, waarbij de regent wordt benoemd, ook de opvolging in het regentschap moet regelen, doch het geval kan zich voordoen, dat die regeling door den dood des opvolgers vervalt.

Wat moeten de Staten-Generaal eigenlijk doen? vraagt de Hr. HEEMSKERK 1). Het komt mij voor dat bij het overlijden des konings de Staten-Generaal, die de natie vertegenwoordigen, als hunne gewone vergadering gesloten is

1) *Praktijk*, blz. 286.

wel bijeen mogen komen, om van hunne deelneming of belangstelling te doen blijken.

De termijn van 15 dagen, genoemd in het 2e lid van art. 97, zal ook gelden voor het geval, dat bij het overlijden des Konings geen opvolger bestaat (art. 24). Doch is die termijn niet te lang? 't Is waar, art. 24 spreekt van de Staten-Generaal in dubbelen getale, doch dat betreft de *benoeming* van den opvolger. Die dubbele leden kunnen gekozen worden, terwijl de oud-leden reeds bijeen zijn gekomen. In afwachting van den uitslag der verkiezingen der dubbele leden, is het toch wenschelijk en nuttig, dat de gewone leden bijeen zijn, ten einde als vertegenwoordigers der natie een wakend oog te houden op de interim-regeering.

„Of bij afstand van de kroon," zegt ons artikel. In het oorspronkelijk regeerings-ontwerp stonden die woorden er niet in. Het Voorl. Verslag vroeg of er geene stellige bepalingen zouden behooren opgenomen te worden, voor het geval dat de regeerende Koning van de kroon afstand doet. Daar het hier, even als bij overlijden des Konings, een overgang der kroon geldt, zou op dat geval het voorschrift omtrent het vergaderen der Staten-Generaal zonder voorafgaande oproeping toepasselijk moeten zijn. Op grond van deze opmerking werden in de nota van wijziging de woorden: „of bij afstand van de kroon" in ons artikel gevoegd.

De vormen echter van dien afstand zijn niet geregeld. Het staat dus den Koning vrij, die naar zijn goedvinden zelf te regelen. De troonsafstand van Koning Willem I had plaats op het Loo, in tegenwoordigheid der Ministers. Wat zullen nu de Staten-Generaal, te 's Gravenhage bijeengekomen, doen? Zij zouden alleen het officiëele bericht van den afstand ontvangen. Doch indien zij eerst op den 15den dag na den plaats gehad hebbenden afstand bijeenkomen, dan is het bericht van de gebeurtenis al lang door het geheele land bekend. De bijeenkomst, waarvan alle belang is verdwenen en waaraan juist daarom vele leden ontbreken zullen, is niets meer dan een schijnvertooning. Beter ware het, dat

de afstand plaats hebbe in de vergadering der Staten-Generaal, in vereenigde zitting bijeengekomen, en dus in de vergadering der vertegenwoordigers der natie.

Ik kom nog eens terug op de bijeenkomst der Staten-Generaal bij overlijden des Konings, volgens den eisch van art. 97. Hoe, indien de Kamers of eene daarvan even te voren ontbonden zijn? De Belgische Constitutie voorziet in dat geval. De oude Kamers komen dan terug en blijven hunne functiën bekleeden, totdat de nieuwe Kamers bijeen kunnen komen. Zie art. 79. 't Komt mij voor dat eene dergelijke bepaling ook in onze Grondwet moet opgenomen worden.

ART. 98. Opening der Staten-Generaal door den Koning of door eene commissie van zijnentwege.

Dit artikel behoort onmiddellijk op art. 95 te volgen, beide artikelen hangen samen.

2e lid. „De gewone jaarlijksche vergadering blijft ten minste twintig dagen bijeen" enz.

Deze bepaling heeft ten doel om te beletten, dat de Koning de Staten-Generaal onmiddellijk na de opening weder sluite. De gewoonte en de praktijk hebben echter medegebracht, dat de Staten-Generaal niet definitief gesloten worden dan even vóór het openen van het nieuwe zittingjaar, d. i. even vóór den 3en Maandag in September. Bij eene eventueele herziening der Grondwet zou er geen bezwaar bestaan, te bepalen dat de vergadering der Staten-Generaal gesloten wordt b.v. op den Vrijdag of Zaterdag vóór den derden Maandag in September. De recessen blijven in wezen, zoodat uit een voorschrift, dat de Staten-Generaal even vóór de opening van het nieuwe zittingjaar gesloten worden, nog niet zou volgen dat zij den geheelen tijd bijeen behoeven te zijn. Dan vervalt ook de noodzakelijkheid van buitengewone vergaderingen, zooals nu in art. 95, 3e lid wordt bepaald. De Staten-Generaal blijven voortdurend bijeen, al zijn zij op reces gescheiden.

Art. 100, 101, 102 en 106 bevatten alle bepalingen, die in het reglement van orde behooren. Vooral is voor eene spoedige afdoening van zaken, art. 102, „over alle zaken wordt mondeling en bij hoofdelijke oproeping gestemd," hinderlijk. In de meeste Vertegenwoordigingen wordt met zitten en opstaan gestemd; alleen in gevallen, dat niet duidelijk blijkt hoe de beslissing is, of wanneer zulks wordt verlangd, wordt bij appel nominaal gestemd.

Hetzelfde geldt ten opzichte van art. 106. Er zijn wetsontwerpen die geen voorafgaand onderzoek in de afdeelingen behoeven. Ik wijs b.v. op naturalisatie-wetten, wetsontwerpen betrekkelijk vereeniging van gemeenten, sommige wijzigingen van de begrooting, enz. welke allen rauwelijks door de Staten-Generaal kunnen behandeld worden.

In het Voorl. Verslag was reeds de opmerking gemaakt, dat het voorschrift van art. 106 „eene niet volstrekt noodzakelijke bepaling aanbrengt, die later de invoering van verbeteringen in de wijze van onderzoek der regeeringsvoorstellen zou kunnen belemmeren;" men meende dat wellicht het voorafgaand onderzoek beter aan commissiën zoude kunnen worden toevertrouwd. Men wilde daarom hier alleen doen opnemen een voorschrift, dat geene beraadslaging der Kamer plaats zou hebben, dan na voorafgaande overweging, zonder meer, en het overige aan de reglementen van orde over te laten. De regeering meende, dat de benoeming van commissiën niet uitgesloten werd, en dat het zijne nuttige zijde had, dat steeds de afdeelingen alle voorstellen voorloopig overwegen; hierdoor verkrijgen alle leden der Kamers eene kennis der zaak, welke het bloot verslag eener commissie niet kan geven; hierdoor zien de leden door eigen oogen en niet door die van anderen.

Ik blijf bij mijn gevoelen, dat in alle gevallen een voorschrift als art. 106 en 109 eer in een reglement van orde, dan in de Grondwet te huis behoort. De leden moeten zelve beslissen hoe zij willen werken 1). Ik meen zelfs, dat voor

1) Zie voor België het reglement van orde art. 49 volg.

de Eerste Kamer een onderzoek in de afdeelingen met al den nasleep daarvan veelal geheel onnoodig is, na de uitvoerige zoo schriftelijke als mondelinge gedachtenwisseling in den anderen tak der wetgevende macht.

Evenzoo kunnen de formulieren, omschreven in de art. 108, 109 2e lid, 111 2e lid en 112 overgebracht worden naar de reglementen van orde der respectieve Kamers 1). Zie hierover THORBECKE, *Bijdrage tot de herziening der Grondwet,* waar spottend gevraagd wordt, of men die ook behouden heeft, om aan het uitgedrukt verlangen der natie, waarop de regeering zich bij de inleiding had beroepen, te voldoen (blz.59).

Ik merk hierbij op, dat in de Grondwet niet gesproken wordt van de bevoegdheid der Kamers om hare reglementen van orde te maken. Strik genomen, spreekt die bevoegdheid van zelve, doch bij het zoo uitgestrekte reglementeeren, waaraan de Grondwet zich overgeeft, mag het verwondering wekken, dat daarvan niet gesproken wordt.

VIJFDE AFDEELING.

Van de wetgevende macht.

ART. 105. „De Koning zendt zijne voorstellen, hetzij van wet, hetzij andere aan de Tweede Kamer, enz.

Wat zijn die „andere” voorstellen? De Grondwet van 1840 en hare voorgangsters spraken slechts van „voorstellen” in het algemeen 2). Het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 bracht het woord „andere” er in, „ten einde,” zeide zij in hare Toelichting, „een twijfel, aan het opschrift der afdeeling ontleend, tegen te gaan, of n.l. de Koning bij andere dan voorstellen van wet aan de hier bepaalde orde zij gebonden,” maar deze toelichting brengt ons niet verder; welke andere voorstellen bedoelde men? De regeering, die de redactie

---

1) Alleen in de Constitutie van Portugal komen dergelijke formulieren voor. Zie art. 48, 49, 50, 51, 52, 55, 57, 60.

2) Art. 106 Grondwet 1815, en art. 107 Grondwet 1840.

overschreef van het ontwerp der Commissie, zeide er niets van, en de Kamer vroeg geene opheldering. Ik ken geene andere dan wetsvoorstellen, en ik zou dus de voorkeur geven aan de redactie van art. 107 der Grondwet van 1840. Eigenlijk is het geheele voorschrift doelloos. De regeering zal altijd hare wets-ontwerpen aan de Tweede Kamer zenden, en niet het eerst aan de Eerste, die niet weten zou, wat zij er mede moest doen. Evenzoo is het overbodig te zeggen, dat de wets-ontwerpen van eene memorie van toelichting moeten vergezeld gaan. De regeering zal altijd er prijs op stellen hare motieven te ontwikkelen, en deed zij het niet, de Kamers zouden haar er toe dwingen.

De bijvoeging, „of door eene commissie" kan gerust vervallen. Zal die commissie in de Kamer verschijnen uitsluitend om haar een wetsontwerp aan te bieden, en daarna weder vertrekken? Dat schijnt de bedoeling te zijn, maar zulk eene ceremonie zou bespottelijk zijn 1). Iets anders is het dat de Ministers bij belangrijke wetsontwerpen zich in het verdedigen konden laten bijstaan door deskundigen. Dit zou wellicht van groot nut zijn. En 't is te betreuren, dat zulks niet mogelijk schijnt te zijn.

De heer HEEMSKERK merkt op, dat tot op heden geen wetsontwerp, in de Eerste Kamer in behandeling, door de regeering is ingetrokken geworden, en dat alleen van wege de regeering enkele malen tot verwerping is geadviseerd. Hij acht het dien ten gevolge niet overbodig, dat in de Grondwet eene bepaling voorkomt, dat de Koning ten allen tijden in iedere Kamer aan de verdere behandeling van een w. o. door intrekking een einde kan maken 2).

De opmerking is juist. Ik herinner hier aan hetgeen in 1871 plaats heeft gehad. In de Tweede Kamer was het w. o. tot afstand van de kust van Guinea aan Engeland aangenomen,

---

1) De wetsontwerpen op het regentschap en de voogdij werden in de vereenigde zitting der beide Kamers van 19 April 1850 door den Minister van Justitie met eene redevoering ingediend.

2) *Praktijk*, blz. 361.

doch het daarmede samenhangende w. o. tot goedkeuring van een tractaàt tusschen Nederland en Engeland wegens de toepassing van een tractaat van 1 Februari 1858, tusschen het Nederlandsch Gouvernement en den Sultan van *Siak Srie-Indrapoera,* verworpen. Het eerstgenoemde w. o. werd naar de Eerste Kamer gezonden, doch de regeering verzocht die Kamer de behandeling uit te stellen 1). Eerst in de volgende zitting werd het met het andere, dat inmiddels gewijzigd door de Tweede Kamer was aangenomen, behandeld wegens de connexiteit, die tusschen de beide wetsontwerpen bestond. Men behielp zich dus met een expedient.

Is een w. o. door de Tweede Kamer aangenomen, dan moet het naar de Eerste gezonden worden, en een Voorl. Verslag moet worden uitgebracht. Doch de regeering heeft dunkt mij, zoo zij meent dat eene verdere behandeling niet wenschelijk is, het recht geen antwoord te geven, m. a. w. het wetsontwerp blijft onafgedaan liggen. Ook zie ik niet, waarom de regeering niet onmiddellijk na het uitgebracht Voorl. Verslag het w. o. zou kunnen intrekken.

ART. 107. Het recht van amendement. — Art. 110 en 111. Het recht van initiatief.

Terwijl het laatstgenoemde recht reeds in de Grondwetten van 1814, 1815 en 1840 was erkend 2), dagteekent het eerstgenoemde pas van 1848. Reeds de Commissie van 1815 betreurde het, dat het recht van amendement niet werd erkend.

De Commissie van 17 Maart 1848 sprak niet zoo duidelijk het recht van amendement uit, maar zij kende het toch toe; in haar art. 101 zeide zij: „Wanneer de Tweede Kamer tot het aannemen van het voorstel, hetzij zoo als het werd gedaan, *hetzij gewijzigd,* besluit, zendt zij het aan de Eerste Kamer.”

Het regeeringsontwerp noemde het recht van amendement uitdrukkelijk.. „Uit het recht van initiatief,” zeide zij, „aan

1) Zie *Hand. der Eerste Kamer* 1870/71 blz. 226.

2) ART. 69, Grondwet 1814; art. 113 en 114, Grondwet 1815; art. 114 en 115, Grondwet 1840.

de Tweede Kamer reeds bij de Grondwet gegeven, moest als van zelf voortvloeien, dat zij daarvan ook ter gelegenheid van een voorstel der regeering kan gebruik maken." Bovendien had de uitoefening van het recht dit voordeel dat niet om ééne bepaling, waarmede men zich niet kon vereenigen, de geheele wet behoefde verworpen te worden.

Het recht van amendement en initiatief wordt alleen aan de Tweede Kamer toegekend. Reeds bij het Voorloopig Verslag drong men er op aan, ook aan de Eerste Kamer die rechten te verleenen. Men meende vrij algemeen: „dat ook hier de dringende behoefte niet uit het oog mocht worden verloren, om aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal een meer zelfstandig bestaan, meer zedelijke kracht en aanzien te verzekeren, en haar dus op zoodanig standpunt te plaatsen, dat zij in het nieuwe samenstel onzer staatsinrichtingen ten volle aan hare bestemming kan beantwoorden." Eene uitbreiding van haren werkkring zou, naar het gevoelen van hen die aldus redeneerden, geen ongelegenheid na zich slepen; integendeel, men voorzag daaruit zeer gunstige gevolgen. De regeering wees den eisch af, op grond dat er tusschen die beide takken van de wetgevende macht eenig onderscheid moest bestaan: „de Eerste Kamer is niet ingesteld om artikel voor artikel wetten te onderzoeken, maar de groote beginselen te handhaven, om te waken ... tegen overijling en dwaling, om aan driften heilzame palen te stellen en den troon tot een bolwerk te strekken. ... Brengt men daarentegen die Kamer op het terrein van het initiatief en het amendement, roept men haar om de Tweede Kamer vóor te gaan in een artikelswijze onderzoek der ontwerpen, dan wekt men bij de Eerste Kamer juist al die driften op, waartegen zij bestemd is te waken. Iets dat bij ons des te gevaarlijker zou zijn, daar de Eerste Kamer minder leden telt, en zich daardoor veeleer in die Kamer eene soort van mede regeeren zou kunnen vestigen, dan zulks in de Tweede Kamer te vreezen is."

't Komt mij voor dat die argumenten vrij zwak zijn. Dat

bijv. eene artikelswijze behandeling van een w. o. in staat zou zijn de driften op te wekken, begrijp ik niet. Mij dunkt dat, zoo iets de hartstochten kan opwekken, het juist is de strijd over de hoofdbeginselen. Onze Grondwet neemt ook op dat punt eene geïsoleerde stelling in. In vele vreemde Constitutiën is het recht van amendement en initiatief aan de beide deelen der vertegenwoordiging toegekend. Sommige noemen beide rechten, zie b.v. België art. 42, Portugal art. 45 en 51; andere bepalen zich tot de vermelding van het recht van initiatief aan de beide Kamers, zie b.v. Pruisen art. 64; Oostenrijk art. 13 van de wet 21 Dec. 1867 Ueber die Reichsvertretung; Italië art. 10; Spanje art. 41; Frankrijk (art. 3 de la loi relative à l'organisation des pouvoirs publics) 1). In Engeland wordt het recht van amendement en initiatief ook door het Hoogerhuis uitgeoefend.

De Hr. HEEMSKERK is wel voor toekenning van het recht van amendement aan de Eerste Kamer 2), niet echter van dat van initiatief, waarvoor de behoefte zich z. i. niet laat gevoelen 3). De Hr. OLIVIER daarentegen wil zoowel het eene als het andere recht aan de Eerste Kamer toekennen 4).

Wat het recht van amendement betreft, indien het waar is wat de regeering ter aanbeveling van het beginsel, om dat recht aan de Tweede Kamer toe te kennen, aanvoerde, dat nl. de uitoefening daarvan dat voordeel heeft, dat eene voor het overige doelmatige wet niet verworpen behoeft te worden wegens eenige min juiste bepalingen, omdat die bij amendement konden worden verbeterd of gewijzigd, dan geldt dat argument ook voor de toekenning van dat recht aan de Eerste Kamer. Het kan zeer goed gebeuren, dat de Tweede Kamer eene nuttige en wenschelijke verbetering over het hoofd heeft

---

1) Echter moeten in Frankrijk de financieële wetten het eerst ingediend worden bij de Chambre des Députés.

2) *Praktijk*, blz. 376.

3) Ibid. blz. 380.

4) *Van de Staten-Generaal*, blz. 143, 171 volg.

gezien, of dat een amendement òf verworpen òf aangenomen is met eene zeer kleine meerderheid; in beide gevallen kan de Eerste Kamer, indien zij dat recht bezit, daarvan een nuttig gebruik maken; in het eerste geval om de verbetering als nog aan te brengen; in het andere om den strijd weder aan te binden. Hare beslissingen zullen des te meer kracht bekomen.

Het spreekt van zelf, dat in elk geval die geamendeerde artikelen weder de vuurproef der Tweede Kamer zullen moeten doorstaan. Het zou kunnen gebeuren, dat daarover tusschen de beide Kamers een conflict ontstond. De Hr. HEEMSKERK wijst daarvoor naar de usantiën in het Engelsch parlement en naar de *Conferences about the Lord's amendments*, commissiën uit de beide Huizen, die in overleg treden om een vergelijk te treffen 1).

En wat het recht van initiatief betreft, ik zie geen enkele reden waarom de Eerste Kamer, wanneer zij meent dat eene wezenlijke behoefte bestaat aan eene wet, het recht niet zou mogen hebben om daarin te voorzien. Het voorstel, aangenomen zijnde, zou dan naar de Tweede Kamer gezonden moeten worden, die, indien deze het ongewijzigd aanneemt, het rechtstreeks aan den Koning zou kunnen opzenden. In geval van wijzigingen zou de Eerste Kamer het terug ontvangen, op dezelfde wijze als boven door mij is omschreven.

Ten slotte nog ééne opmerking. Er is eene leemte, die bij de behandeling van een ontwerp, krachtens het recht van initiatief, zooals het thans geregeld is, wordt gevoeld. Terwijl de voorsteller het bij de eene Kamer verdedigt, zelfs tegenover de regeering, is hij niet bij machte het in de andere te verdedigen, en moet hij zijn voorstel geheel door diens eigene verdiensten laten spreken. In die leemte kon m. i. te gemoet worden gekomen, door aan den voorsteller voor zulk een geval den toegang tot die Kamer te verleenen, waarvan hij geen lid is.

1) Zie daarover HOMERSMAN COX, *The institutions of the Englisch government*, blz. 153. Zie ook de dissertatie van Mr. F. H. M. VAN LILAAR, *De wijze van beraadslaging in wetgevende vergaderingen*, Leiden, 1879, blz. 33.

Wat art. 110 betreft, het bevat eene onjuistheid, die dan ook in het volgende artikel wordt bewezen.

ART. 113. „Andere voordrachten, dan voorstellen van wet kunnen door elke Kamer afzonderlijk aan den Koning worden gedaan."

Dit artikel werd door de regeering afgeschreven uit het voorstel der Commissie van 17 Maart 1848. Blijkens het rapport van deze heeft men met het woord „voordracht" *adressen* bedoeld. Doch waarom dat woord niet gebruikt, of wel gesproken van „voorstellen"?

ART. 115, 2e lid. „De wetten zijn onschendbaar."

De heer OLIVIER noemt dit lid van art 115 „de duisterste, onbegrijpelijkste en meest onverklaarbare bepaling der Grondwet;" het is voor hem eene „beruchte alinea" 1). Het is bekend dat ook THORBECKE zich zeer sterk tegen deze bepaling verzet heeft in zijne *Bijdrage tot de herz. der Grondwet* 2). De bedoeling is, de geldigheid der wetten boven alle bedenking te verheffen; geen andere macht in den Staat heeft de bevoegdheid om eene bestaande wet op zijde te schuiven, dan alleen die macht, welke haar in het leven riep. Niemand mag zich aan haar onttrekken, en er kan alleen dispensatie verleend worden voor die gevallen, waarvoor de wet zelve aan het uitvoerend gezag de bevoegdheid geeft. Zelfs de onafhankelijke rechterlijke macht is verplicht haar toe te passen, ook dan wanneer naar het oordeel des rechters strijd is tusschen de wet en de Grondwet. Bij sommige wetten kan de vraag gedaan worden, en zij werd dikwijls bij de discussiën gedaan, of zij niet min of meer met de Grondwet in strijd waren of zijn; dat de wet des niet te min tot stand kwam, is een bewijs dat de meerderheid dien strijd niet erkende. Kon de rechterlijke macht nu uitmaken, dat deze of gene wet, wier toepassing gewraakt wordt op grond

---

1) *Van de Staten-Generaal*, blz. 213.

2) Zie ook OPZOOMER, *Aanteekeningen op de wet houdende algem. bepalingen*, 2e druk, blz. 51.

van strijd met de Grondwet, inderdaad in strijd is met die Grondwet, dan zou de rechter zich bij zijne beslissing bedienen van de argumenten der minderheid in de Staten-Generaal en zijne subjectieve meening boven die van de meerderheid plaatsen. Waar blijft dan het gezag der hoogste wetgevende macht? En stelt zich dan de rechterlijke macht niet boven de wetgevende macht? 1)

Art. 116, 1e lid. „De wijze van afkondiging der wetten en de tijd, wanneer zij verbindende zijn, worden door de wet geregeld."

Art. 117 bepaald hetzelfde ten aanzien der algemeene maatregelen van inwendig bestuur.

't Komt mij voor, dat eene dergelijke bepaling zonder eenig gevaar kan weg gelaten worden. Zoover ik mij herinner maakt geen der vreemde Constitutiën daarvan gewag, en ik weet niet, dat daardoor ongelegenheid is ontstaan.

Ook het formulier voor de afkondiging behoort niet in de Grondwet te huis, maar eer in de wet van 15 Mei 1829 (*Stbl.* n°. 28) houdende „algemeene bepalingen der wetgeving van het Koningrijk," en voor de algemeene maatregelen van inwendig bestuur, in de wet van 26 Augustus 1852 (*Stbl.* n° 92).

Art. 118. Verbindbaarheid der Grondwet en der andere wetten voor het Rijk in Europa.

Zie wat ik hierover gezegd heb op blz. 3.

Over de zesde afdeeling, *van de begrooting*, zal ik spreken bij het zevende hoofdstuk, *van de financiën*, waar het onderwerp meer eigenaardig behoort behandeld te worden.—

VIERDE HOOFDSTUK.

Van de Provinciale Staten en de Gemeentebesturen.

De provinciale en gemeentelijke autonomie is ten onzent een zoo diep ingeworteld historisch begrip, dat wij ons

---

1) Zie Heemskerk, *Praktijk*, blz. 381 volg.

moeilijk daarvan zouden kunnen losmaken. Doch de oudheid en de historische grondslag zouden op zich zelve geen reden wezen om het provinciaal en gemeentebestuur te behouden. Er is een ander groot belang bij betrokken, nl. om langs dien weg eene al te groote centralisatie van het rijksgezag tegen te gaan, die voor de behartiging van alle belangen niet dan nadeelig zou zijn.

Volgens het oordeel der Commissie van 17 Maart 1848 waren het provincie- en gemeentewezen onder vigeur der vorige Grondwetten „een mengsel van verouderde en napoleontisch-fransche elementen, zonder politiek leven. Het twintigtal artikelen, die zij in haar ontwerp aan die beide onderdeelen van den Staat wijdde, had ten doel: 1°. eene *wezenlijke* vertegenwoordiging voor de provincie en de gemeente in het leven te roepen; 2°. naast een *selfgovernment* van provincie en gemeente, ze ook dienstbaar te maken aan het algemeen rijksbestuur, en 3°. regelen te schrijven, waaraan de gewone wetgever bij het tot stand brengen der wetten van het provinciaal en gemeentebestuur gebonden zoude zijn.

Zoowel in het ontwerp der zoo even genoemde Commissie als in dat der regeering wordt in dit Hoofdstuk te veel in bijzonderheden afgedaald, die beter aan den gewonen wetgever waren overgelaten. Nu reeds wordt in meerdere artikelen naar de gewone wet verwezen (zie b. v. de artt. 126, 131, 135, 136, 138, 139 1e lid, 143). In andere opzichten bindt de Grondwet te veel, bijv. daar, waar zij voor de kiezers èn der provinciale Staten èn der gemeenteraadsleden den census vaststelt. Vooral tegen deze bepalingen heeft de heer THORBECKE ernstig gewaarschuwd 1).

Reeds het Voorl. Verslag der Kamer maakte de opmerking dat het regeeringsontwerp te veel in bijzonderheden getreden was, en het gaf in bedenking, om in de Grondwet niets meer op te nemen dan enkele algemeene beginselen wegens de samenstelling en de macht der Provinciale Staten, en de

---

1) *Bijdrage tot de herz. der Grondwet*, blz. 71 en 78.

toepassing van die beginselen geheel en al over te laten aan eene zoogenaamde provinciale wet, zoodat van de beide afdeelingen van de Grondwet, waarover thans wordt gehandeld, slechts één enkel artikel zou overblijven." Ook omtrent de voorschriften betrekkelijk het gemeentebestuur werd hetzelfde betoogd. De regeering nam, zoo het scheen, er geen notitie van. Te vergeefs kwam de Kamer bij haar tweede onderzoek op de zaak terug; de regeering bleef voor al die aanmerkingen doof.

Dat men in 1814 en 1815 na de vernietiging van de provinciale en gemeentelijke zelfstandigheid, vooral onder het fransche régime, het noodig achtte in de Grondwet de waarborgen te verleenen, dat de vroegere toestand weder zoude herleven, was zeer natuurlijk. Doch nu het stelsel van de provinciale en gemeentelijke autonomie na dien tijd diepere wortelen heeft geschoten bij de natie, nu men vooral na 1848 ondervonden heeft, dat „het staatsburgerschap bij een werkzaam plaatselijk burgerschap beginnen moet," 1) nu de provinciale en gemeentewet langer dan het vierde eener eeuw de proef heeft doorgestaan van een gezond gewestelijk en plaatselijk bestuur, nu zouden bij eene eventueele grondwetsherziening de voorschriften in de eerste staatswet in eenige weinige bepalingen voldoende kunnen worden samengevat. Zoo kan — om mij bij enkele voorbeelden te bepalen — aan de gewone wet worden overgelaten: de tijd, voor welken de leden van de Provinciale Staten zitting hebben (voor de leden van den gemeenteraad heeft de Grondwet dat reeds gedaan, zie art. 139); de census en andere vereischten van het kiesrecht; de formule van den eed; het aantal vergaderingen; de regels bij beraadslagingen en stemmingen; de wijze der inrichting hunner begrootingen (art. 129); hunne roeping om geschillen tusschen gemeenten te beslissen; de wijze, waarop het gezag en de macht der Provinciale Staten worden uitgeoefend; de instelling van Gedeputeerde Staten,

1) Rapport van de Commissie van 17 Maart 1848.

enz. Zoo is het beginsel van openbaarheid zoodanig bij de natie doorgedrongen, dat zelfs zonder grondwettig voorschrift de gewone wet niets anders zou kunnen bepalen. Hetzelfde geldt voor de gemeentebesturen, waarvan een aantal voorschriften aan de wet kunnen worden overgelaten. „Les institutions étant susceptibles d'éprouver des changements," zeide in 1831 de rapporteur van de centrale afdeeling van het Congrès National in België, „on a pensé qu'on devait laisser à la législature ordinaire le soin de les régler."

Het stelsel, om slechts met eenige weinige bepalingen het beginsel in de Grondwet uit te drukken, wordt ook in de meeste vreemde Constitutiën gevolgd. Men vergelijke slechts die van België, waar het provincie- en gemeentewezen niet minder ontwikkeld is dan in ons vaderland. Zij wijdt daaraan een tweetal artikelen 1). Doch ook deze bevatten nog te veel en konden korter zijn. Vooreerst behoort art. 109 in het geheel niet in de Constitutie tehuis, en ten andere zijn er ook bepalingen in art. 108, die geheel overbodig zijn.

Veel korter zijn dan ook de Constitutiën van Pruisen, van Portugal en van Italië op dat punt. De eerstgenoemde zegt: „Die Vertretung und Verwaltung der Gemeinden,

---

1) Art. 108. „Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi. Ces lois consacrent l'application des principes suivants:

1o. L'élection directe, sauf les exceptions que la loi peut établir à l'égard des chefs des administrations communales et des commissaires du gouvernement près des conseils provinciaux.

2o. L'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes dans les cas et suivant le mode que la loi détermine.

3o. La publicité des séances des conseils provinciaux et communaux dans les limites établies par la loi.

4o. La publicité des budgets et des comptes.

5o. L'intervention du roi ou du pouvoir législatif, pour empêcher que les conseils provinciaux ou communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général."

Art. 109. „La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans l'attribution des autorités communales."

De Belg. provinciale wet is van 30 April 1836 en de Belg. gemeentewet van 30 Maart 1836.

Kreise, Bezirke und Provinzen des Preussischen Staates wird durch besondere Gesetze näher bestimmt." (Art. 103.) De Portugeesche Constitutie luidt: „L'administration des provinces continuera d'exister telle qu'elle est actuellement, en tant qu'il n'y sera dérogé par la loi" (art. 132), terwijl eindelijk de Italiaansche inhoudt: „Les institutions provinciales et communales et la circonscription des communes et des provinces sont réglées par la loi", (art. 74) 1). De Spaansche Constitutie wijdt aan dat onderwerp een drietal artikelen, die veel overeenkomst hebben met die van de Belgische Constitutie 2).

Het komt mij dus voor dat ook onze Grondwet zou kunnen volstaan met te verklaren, dat zoowel de provincie als de gemeente ieder hare eigene vertegenwoordiging zullen hebben, wier samenstelling en bevoegdheid door de wet worden geregeld; dat aan die gewestelijke en plaatselijke besturen de zorg voor hunne eigene huishouding zal worden opgedragen, onder toezicht eener hoogere autoriteit, doch dat zij tevens organen zullen zijn van het rijksbestuur, volgens de regelen en voorschriften die de wet zal stellen.

Wellicht zoude dan art. 2 „de wet kan provinciën en gemeenten vereenigen en splitsen" hier kunnen worden opgenomen, omdat het hier meer op zijne plaats zoude zijn dan in het Ie Hoofdstuk.

De schrijver van de „*Onpersoonlijke Proeve*" is in hetzelfde euvel vervallen als de Grondwet, ja zelfs in nog erger mate,

---

1) Hieraan heeft de wet van 20 Maart 1865 voldaan. Zie haren hoofdzakelijken inhoud in het werk van LAFERRIÈRE en BATBIE, *Les constitutions d'Europe et d'Amérique*, blz. 519 in notis.

2) Zij luiden: Art 82. „Dans chaque province il y aura une députation provinciale, élue suivant la forme déterminée par la loi, et comprenant le nombre des membres indiqué par la loi."

Art. 83. „Dans les municipes il y aura des alcades et des ayuntamientos. Les ayuntamientos seront nommés par les habitants, à qui la loi aura conféré ce droit."

Art. 84. „L'organisation et les attributions des assemblées provinciales et des ayuntamientos seront régies par des lois spéciales. Elles s'attacheront principalement aux questions suivantes: (hier volgen dezelfde beginselen ongeveer als in de Belg. Constitutie.)

door n.l. een aantal artikelen uit de provinciale wet in zijn ontwerp op te nemen. Zijn en mijn stelsel staan dus lijnrecht tegenover elkander.

Ik ga thans over tot de behandeling der artikelen.

ART. 123. „De leden der Provinciale Staten worden voor zes jaren ....gekozen."

Wordt voor de Staten-Generaal, althans voor de Tweede Kamer de duur der zitting op vijf jaren vastgesteld, dan zou, m. i. geen bezwaar bestaan om ook een tijdperk van vijf jaren voor de Provinciale Staten te bepalen. Drie jaren, zooals het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 voorstelde, in overeenstemming met den duur van den zittingtijd der Staten-Generaal, is te kort, en zes jaren, zooals nu de Grondwet voorschrijft, te lang. Ook voor de Provinciale Staten moet het oordeel der kiezers binnen korteren tijd kunnen gevraagd worden.

Ons artikel vordert voor het kiezerschap dezelfde vereischten als voor de Tweede Kamer. In zoover is dit voorschrift niet geheel juist, daar voor den kiezer der Staten-Generaal eene inwoning in het rijk, voor dien der Provinciale Staten eene inwoning binnen de provincie van een jaar wordt gevorderd. Doch waarom hier den gewonen wetgever gebonden? Zie hierover THORBECKE in zijne *Bijdrage tot de herziening der Grondwet*, blz. 71: „Is het goed te dezen aanzien den wetgever de handen te binden? Hij moet niet alleen den census beneden dien der kiesbevoegdheid voor de rijksvertegenwoordiging, maar ook andere vereischten betreffende het ingezetenschap in de provincie kunnen stellen, dan die bij een kiezerschap voor de Staten-Generaal te pas komen. Hij moet vrijheid hebben de provinciale belasting in den census op te nemen. Verplichte gelijkheid van som voor beide klassen van kiezers is ook hierom belemmerend, dewijl de wetgever van eene noodig gekeurde verandering ten opzichte der eene licht wordt weerhouden, wanneer zij tevens de andere moet treffen, die haar niet behoeft."

2e. lid. **„De helft der leden treedt om de drie jaren af."**

Ik meen, dat het ook hier beter is, dat de Provinciale Staten, even als de beide Kamers der Staten-Generaal, niet voor een gedeelte, maar en corps na vijf jaren zouden moeten aftreden. Al geldt hetgeen ten voordeele van dit stelsel voor de Staten-Generaal te zeggen is, niet zoo zwaar, er is voor eene gedeeltelijke aftreding eigenlijk geen gezonde ratio legis.

ART. 124. Onvereenigbaarheid van het lidmaatschap der Staten met dat der Eerste Kamer.

Hierover sprak ik reeds boven. Doch ik merk op, dat de provinciale wet verder gaat in art. 21, en meerdere betrekkingen niet compatibel verklaart met het lidmaatschap der Staten. Eene reden te eer om deze bepaling, die eigenlijk meer het lidmaatschap der Eerste Kamer geldt, over te brengen naar de 3e Afdeeling van het IIIe Hoofdstuk.

De schrijver der *„Onpersoonlijke Proeve"* sluit ook terecht uit de leden van den Raad van State en van de Rekenkamer 1), maar hij vergeet de Ministers, die wegens de verhouding tusschen de Provinciale Staten en het rijksgezag evenzeer moeilijk de beide betrekkingen te gelijk kunnen waarnemen.

ART. 124. Eeden door de leden af te leggen.

Zie daarover wat ik boven gezegd heb over de eeden, door de Staten-Generaal af te leggen.

Ofschoon m. i. de art. 124—129, 131, 2e en 3e lid, 132, 135—137 beter in de provinciale wet tehuis behooren dan in de Grondwet, veroorloof ik mij eenige opmerkingen op sommige daarvan te maken.

TWEEDE AFDEELING.

Van de macht der Provinciale Staten.

ART. 129, 1e lid. „De Staten dragen jaarlijks de kosten van hun bestuur, voor zooveel het rijksbestuur is, aan den Koning voor, die ze ingeval van goedkeuring op de begrooting der staatsbehoeften brengt."

1) Art. 124.

Welk eene noodeloos omslachtige redactie. Ware het niet eenvoudiger te schrijven: „De kosten van het provinciaal bestuur, voor zoover het rijksbestuur is, worden op de staatsbegrooting gebracht." Immers, indien die kosten op de staatsbegrooting moeten komen, dan spreekt het van zelf, dat ze aan de regeering worden voorgedragen en de goedkeuring van deze moeten wegdragen. Dezelfde opmerking geldt het 3e lid: „*Provinciale belastingen tot dekking dezer* (d. i. de enkel provinciale huishoudelijke) *uitgaven door de Staten aan den Koning voorgedragen, vereischen de bekrachtiging door de wet.*" Indien zij door de wet moeten worden bekrachtigd, dan zullen zij ook vooraf aan de regeering moeten worden ingediend.

Wat het beginsel zelf betreft, blijkens het Voorl. Verslag was de Kamer vrij algemeen er niet gunstig voor gestemd. Het gold, meende men, gewestelijke belangen en middelen, waarvan de algemeene wetgever weinig afweet. Men gaf de voorkeur aan het voorschrift van art. 142 der Grondwet, waarbij voorgeschreven wordt, dat voor de gemeentelijke belastingen de gewone wet regels moet stellen, en dat voor het invoeren, wijzigen en afschaffen dier belastingen 's Konings goedkeuring noodig is. Eene provinciale belastingwet zou dan voorschriften omtrent de inrichting der provinciale begrooting zoowel, als voor het beheer en de verantwoording der provinciale uitgaven en ontvangsten kunnen inhouden. Deze denkbeelden vonden echter bij de regeering geen weerklank. In het Algemeen Verslag kwam men daarop wel terug, doch de regeering bleef aan haar standpunt getrouw. Ook in de dubbele Kamer vond het stelsel der regeering in alle afdeelingen bezwaar. Even als in de enkele Kamer vond men het wenschelijker, dat het heffen van provinciale belastingen bij gewone wet werd geregeld.

Indien ik een oordeel mag uitspreken, ik zie het nut van de bekrachtiging door de wet niet in. Ik herinner mij slechts eenmaal eene verwerping van eene provinciale belasting,

nl. in de zitting van 17 Maart 1875 op de paarden in Noord-Brabant 1).

Over 't algemeen worden de provinciale belastingen aangenomen, en zoo er al discussie over gevoerd wordt, dan geldt die in den regel meer den staat der uitgaven (waarover straks) dan de belastingen zelve. Welk bezwaar zou bestaan indien de gewone wet voor de provinciale belastingen, evenals voor de gemeentelijke, alleen de goedkeuring der regeering eischte? Het bezwaar, dat men dan op die wijze min of meer aan de Provinciale Staten eene te groote bevoegdheid geeft, zou toch ook moeten gelden voor de gemeentelijke belastingen. En tot dusver herinner ik mij niet, dat zulks bezwaar heeft opgeleverd.

Ook hier waag ik mij even op praktisch gebied, op het gevaar af, door den heer van Eck afgewezen te worden.

De toepassing van het 3e lid van art. 129 wordt gevonden in art. 116 der provinciale wet. Het beginsel is, dat de begrooting van enkel provinciale en huishoudelijke *inkomsten* en *uitgaven* alleen en uitsluitend de goedkeuring des Konings behoeft. Daarover heeft dus de wetgever geen zeggen. Doch de provinciale *belastingen* behoeven, volgens den eisch der tegenwoordige Grondwet, de bekrachtiging der wet. Het 3e lid van art. 129 voegt er bij *„tot dekking dezer uitgaven."* Dat is minder juist. Want niet alleen uit de *belastingen* worden de provinciale uitgaven bestreden, maar ook uit andere middelen, al moge het volkomen waar zijn, dat de inkomsten, door belastingen verkregen, verreweg de andere middelen overtreffen. Ook behoeft niet de begrooting van al de provinciale inkomsten door de wet bekrachtigd te worden, doch alleen de provinciale belastingen, die de Staten noodig achten ter aanvulling hunner middelen te heffen.

Een andere reden tot misverstand is de bepaling van art. 116 der provinciale wet, dat de wet, waarbij de provinciale belastingen moeten worden bekrachtigd, ook de huishoudelijke

---

1) Zie *Hand.* 2e *Kamer* 1874/75, blz. 1054 volg.

behoeften moet *vermelden*, tot welker dekking die belastingen moeten dienen. De praktijk heeft medegebracht, ze in een staat *achter* de wet te vermelden. Daartegen is vooral in de Tweede Kamer de Hr. VAN ECK in verzet gekomen, omdat men dan niet in de gelegenheid was die uitgaven, die volgens sommigen niet het karakter hebben van enkel provinciaal en huishoudelijk belang, bij amendement te schrappen 1). Bij nader inzien ben ik tot de overtuiging gekomen, dat die stelling onjuist is.

Door immers den staat in de wet op te nemen, en daardoor aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verleenen het recht van amendement uit te oefenen, zou inbreuk gemaakt worden op het 2e lid van art. 129 der Grondwet, waarbij de begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke *uitgaven* aan de beoordeeling der wetgetende macht wordt onttrokken. De Staten-Generaal kunnen kritiek uitoefenen, zij kunnen, indien de regeering niet genegen is uitgaven tegen te gaan, die, volgens hun oordeel, niet van enkel provinciaal belang zijn, de wet tot vaststelling der belastingen afstemmen, en wel zoo dikwijls tot dat de regeering toegeeft, doch verder strekt de bevoegdheid der Staten-Generaal niet.

Eene andere vraag op praktisch gebied is: behooren uitgaven voor kerkelijke doeleinden, en met name voor de woning van den bisschop van Roermond en bijdragen voor het herstel van kerkgebouwen in Limburg, tot de zoodanige, die het karakter hebben van zuiver provinciaal belang? Men beroept zich op de slot-alinea van art. 107 der provinciale wet: „alle uitgaven in het provinciaal belang noodig, enz.”, en men beweert, dat bij de erkende autonomie der Provinciale Staten, deze zelve beslissen moeten in hoever het provinciaal belang bij dergelijke uitgaven betrokken is. Bij de onbestemdheid van de zoo even genoemde slot-alinea van art. 107 der pro-

---

1) Zie o. a. de discussiën daarover in de zitting van 19 Dec. 1879. (*Handel. der 2e Kamer* 1879/80, blz. 678 volg.).

vinciale wet, en zonder een bepaald verbod van de wet tegen uitgaven, die met den uitwendigen eeredienst in verband staan, zal elke regeering tegen dergelijke provinciale begrootingen in eene moeilijke stelling verkeeren. De Koning heeft wel de bevoegdheid besluiten van de Provinciale Staten te vernietigen, doch alleen in geval zij met de wet en het algemeen belang strijden, doch dat is in casu niet het geval. De eenigste grond tot weigering van de goedkeuring zou zijn, dat op de staatsbegrooting (Hoofdstuk VII*b*) reeds een post uitgetrokken wordt voor bouw en herstel van kerken en pastoriën, en dat dus dergelijke uitgaven reeds ten laste van den Staat worden gebracht, zoodat het kan gebeuren, dat op die wijze tweemalen hetzelfde voorwerp wordt gesubsidiëerd. Bovendien wordt volgens de wet van 26 Juli 1876 (*Stbl.* 125) als maatregel van overgang jaarlijks, gedurende tien jaren, door den Staat op de algemeene begrooting eene som beschikbaar gesteld, ten einde de kerkgemeenten of de bedienaren van den openbaren godsdienst schadeloos te stellen voor de afschaffing der zoogenaamde kerkfabrieken. En daar de uitgaven die de Provinciale Staten voor dergelijke kerkelijke doeleinden ramen, ook die gemeenten zullen betreffen, kon het zijn, dat zij driemalen subsidiën bekomen.

ART. 130. „De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen.

De Grondwetten 1815 en 1840 hadden bepaalde onderwerpen aangewezen, waarmede de Provinciale Staten werden belast, nl. de bescherming der verschillende godsdienstige gezindheden en haren uitwendigen eeredienst, het openbaar onderwijs, het armbestuur, aanmoediging van den landbouw, koophandel, fabriekwezen en voorts alle andere zaken tot de algemeene belangen betrekkelijk, welke de Koning aan hen zou opdragen (art. 143). Reeds het voorstel der negen-mannen stelde de wijziging voor zoo als zij nu luidt in ons artikel. „De Grondwet," zeide de Toelichting, „loopt op de gewone wet vooruit, wanneer zij de deelen van algemeen bestuur, aan de Staten

op te dragen, zelve omschrijft. Zij bindt alzoo den wetgever, waar hij vrij dient te blijven." Zoowel de Commissie van 17 Maart 1848 als de regeering namen die redactie over. 't Was er ver af, dat de bepaling zooals zij nu luidt, de goedkeuring van de meerderheid der leden in de afdeelingen wegdroeg. Men kon dit niet rijmen met de thans voorgestelde rechtstreeksche opdracht der uitvoerende macht aan den Koning, welke op die wijze weder door de wet zou kunnen worden ingekort. Evenzeer zou daardoor, meende men, de werking der ministeriëele verantwoordelijkheid verlamd worden. Men zag daarin, dat de regeering zich nog te veel door herinneringen aan den bestaanden toestand liet beheerschen. De regeering verdedigde zich in hare Mem. v. Beantw. door een beroep op VAN HOGENDORP 1), en noemde als voordeelen dezer bepaling, spoediger afdoening der zaken, en vermijding eener al te groote centralisatie.

Het is in ons staatsrecht een beginsel, zooals het kernachtig door de Commissie van 17 Maart 1848 wordt geformuleerd, dat de provinciale en plaatselijke regeeringen „de inwendige huishouding, onder behoorlijk toezicht, zelfstandig regelende en besturende, tevens in algemeene belangen geschikte werktuigen van het rijksbestuur zijn." Ik zie dan ook geen bezwaar om dat te bestendigen. Inderdaad kan daardoor eene al te groote centralisatie worden vermeden. Doch de redactie zou m. i. zeer vereenvoudigd kunnen worden, b.v. „hun kan door de wet of door den Koning de uitvoering van wetten of koninklijke bevelen worden opgedragen." Ik volg hierin eenigszins de formule van de „*Onpersoonlijke Proeve*" in haar art. 131.

ART. 133. „De Koning heeft het vermogen de besluiten der Staten........... te schorsen of te vernietigen."

De redactie van art. 147 der Grondwet van 1840 luidde: „de Koning heeft het vermogen de besluiten der Staten........ te schorsen en *buiten effect te stellen*."

1) *Bijdragen tot de huish. v. Staat*, deel VIII, blz. 290.

Met den Hr. HEEMSKERK 1) zou ik de voorkeur geven aan die redactie wat de laatste woorden betreft, met dien verstande dat ik voor het vreemde woord: *„buiten effect”* zou willen lezen: „buiten werking stellen.”

„Vernietigen” is ook onjuist; de Koning neemt in zoover deel aan de wetgevende macht der Provinciale Staten, dat de provinciale verorderingen en reglementen, om verbindende kracht te bezitten, zijne goedkeuring moeten hebben; geeft hij die niet, dan oefent hij zijn *veto* uit, d. i. hij stelt ze buiten werking voor zoover ze met het algemeen belang of de algemeene wet in strijd zijn. Evenzoo heeft de Koning, als bedeeld met het uitvoerend gezag, de bevoegdheid om van die besluiten der Staten, die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang, de toepassing te beletten.

ART. 134, het recht van petitie der Provinciale Staten.

Is dit recht niet reeds erkend in art. 9 der Grondwet? Reeds in het Voorl. Verslag werd de overtolligheid van het artikel betoogd. „De Staten,” zeide men „die bepaald met de behartiging der belangen hunner provincien worden belast, zouden in het voorstaan dier belangen bij den Koning en de Staten-Generaal wel niet achter blijven, en behoefden daartoe geen bijzondere machtiging. De grondwettige bepaling omtrent het recht tot het indienen van verzoeken was ruim genoeg, en zou hun bij het vervullen van dien plicht geen hinderpalen in den weg leggen”. De regeering antwoordde kortaf: „Deze bepaling wordt noodig geacht, en zoo zij overbodig mocht zijn, zal zij niet schaden.” M. i. kan het artikel gerust vervallen 2).

ART. 135. „De wijze waarop het gezag en de macht, aan de Provinciale Staten opgedragen, worden uitgeoefend, wordt door de wet geregeld.”

Terwijl in art. 131 aan de Provinciale Staten de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden wordt overgelaten, vast te stellen door de wet, wordt in art. 135 gesproken

1) *Praktijk*, blz. 123.
2) *Praktijk*, blz. 433.

over de wijze waarop het gezag en de macht door hen zal worden uitgeoefend. Beide artikelen behandelen de bevoegdheden der Provinciale Staten. Ik meen dat dit artikel in zoover overtollig is, dat de wet, waarop art. 131 doelt, reeds van zelve die wijze van uitoefening hunner bevoegdheden zal regelen, althans dat de beide artikelen zouden samengetrokken kunnen worden, in dier voege, dat onder bevoegdheid begrepen zijn niet alleen die om hunne eigene huishouding te regelen en te besturen, maar ook de andere, die de wet hun zal willen toekennen. In het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 werd ons artikel dan ook niet gevonden. De regeering schreef in hare Mem. v. Toel. dat toe aan eene „vergissing." Dat zij dwaalde blijkt uit hetgeen de heer THORBECKE in zijne *Bijdrage tot de herz. der Grondwet,* blz. 71, aanteekende, die zijnerzijds de opneming van ons artikel toeschreef aan de vermoedelijke lust om de Grondwet langer te maken. „Aan hetgeen artikel 134 (nu 135) wil," zeide hij, „zal, voor zoover het op een juist begrip rust, van zelf worden voldaan door de wet van provinciale inrichting bij art. 129, 130 en 135 aangewezen."

Art. 136. „De Staten benoemen uit hun midden een collegie van Gedeputeerde Staten..." enz.

De Grondwet heeft vòòr de gemeentebesturen niet voorgeschreven, dat het dagelijksch bestuur wordt opgedragen aan Burgemeester en Wethouders. Zij heeft dat overgelaten aan de gemeentewet. Waarom eene uitzondering gemaakt voor de Gedeputeerde Staten? De Mem. v. Toel. zegt er van dat daardoor het belangrijk beginsel is aangenomen, „dat de regels, voor den werkkring van dat collegie gevorderd, door de wet zullen worden vastgesteld." Doch zouden zonder het grondwettig voorschrift die regels niet evenzeer door de wet, die de bevoegdheden der Provinciale Staten omschrijft, worden vastgesteld?

Evenzeer als 136 zonder eenig gevaar zou kunnen vervallen, zou art. 137 aan de gewone wet kunnen worden overgelaten.

DERDE AFDEELING.

Van de Gemeentebesturen.

Bij de Grondwetten van 1815 en 1840 ging men uit van het beginsel de besturen zoo der steden, als der gemeenten op het platte land te regelen door reglementen, in overeenstemming met het verschil van plaatselijke toestanden en met de bijzondere omstandigheden, waarin ieder hunner verkeerde (art. 154 Gw. 1815; art. 153 Gw. 1840). Doch terwijl de Grondwet 1815 het stemrecht in de steden en op het platte land, alsmede de bevoegdheid om deel te nemen aan de plaatselijke besturen eveneens door reglementen wilde regelen (art. 6), werd daarvoor in de Grondwet van 1840 eene wettelijke regeling geëischt (art. 6). Reeds het voorstel der negen-mannen beschouwde dien toestand als onhoudbaar. In stede van eene regeling gegrond op het verschil van locale omstandigheden, had men grootendeels eene eenvormigheid verkregen, welke echter al de voordeelen miste eener wettelijke inrichting, terwijl het voorschrift van art. 6 der Grondwet 1840 een strijd deed ontstaan, die onoplosbaar was. „Het is," zeide de Toelichting der negen-mannen, „welke uitvluchten men zoeke, onvereenigbaar, dat de inrichting der gemeentebesturen afhangt van de reglementen ... en dat tevens de wet zoowel de bevoegdheid om aan plaatselijke besturen deel te nemen, als het stemrecht in de steden en ten platte lande regele. Vóór 1840 was het althans ééne zelfde macht, welke èn de samenstelling èn de keuze èn de bevoegdheid der plaatselijke besturen ordende. Thans zijn het twee machten, die zich zonder vaste omschrijving op een zelfde gebied doorkruisen, botsen en verlammen. Het moet weder ééne macht, en deze kan geene andere dan die der wet zijn."

Op grond van deze overweging stelden ook zij voor, dat de samenstelling, inrichting en bevoegdheid der gemeentebesturen door de wet zouden worden geregeld. De Commissie van 17 Maart 1848 nam het voorstel over, en de regeering vereenigde zich met dat beginsel.

ART. 138. „De samenstelling, inrichting en bevoegdheid der gemeentebesturen worden, nadat de Provinciale Staten zijn gehoord, door de wet geregeld."

Mag ik vragen, wat doen hier de Provinciale Staten? 't Is waar, zij worden geacht met de locale toestanden der verschillende gemeenten in hunne provinciën vertrouwd te zijn, en ik wil gaarne aannemen, dat hunne adviezen van groot belang kunnen zijn, maar de regeering is niet gehouden hun advies te *volgen;* zij moeten slechts *gehoord* worden; de regeering beslist zelfstandig. Daarbij komt, dat men onderling zeer afwijkende adviezen kan verkrijgen, die het oordeel belemmeren. Wat heeft men er dan aan? Wat belet de regeering, als zij zulks noodig acht, het advies van Gedeputeerde Staten te vragen, die zeker even bekend zullen zijn met de verschillende omstandigheden der gemeenten.

ART. 139. 3e lid. „Om kiezer in eene gemeente te zijn moet men de vereischten bezitten in art. 70 gevorderd; de belastingsom dáár bepaald wordt op de helft gebracht."

Dit is dit artikel, waarop ik boven het oog had, toen ik het onraadzame aantoonde om de vereischten van het kiezerschap, zoowel voor de Provinciale Staten als voor den gemeenteraad, in de Grondwet vast te stellen. Tegen de verlaging van den census ten behoeve van de kiezers der Tweede Kamer stuit men op de moeilijkheid, dat dan ook de census van het kiezerschap der gemeenteraden van zelf overal verlaagd wordt, terwijl ook daarvoor met plaatselijke omstandigheden gerekend moet worden 1). Het kiezerschap voor den gemeenteraad moet de gemeentewet regelen.

Ik stap over de artikelen 141—143 met stilzwijgen heen. Zij behooren, even als ook de beide eerste alinea's van art. 139 in de gemeentewet tehuis. Alleen zou de eerste zinsnede van art 140, omdat daarin een beginsel wordt uitgedrukt, kunnen blijven bestaan, terwijl art. 144 betreffende het recht van petitie der gemeenten op dezelfde gronden als art. 134 gerust zou kunnen vervallen.

1) Zie ook THORBECKE, *Bijdrage tot de herz. der Grondwet*, blz. 78.

Aan het slot van dit Hoofdstuk moet ik de aandacht vestigen op de klacht van den heer HEEMSKERK, dat noch de Provinciale Staten, noch de Gemeenteraden kunnen worden ontbonden 1). Ik herinner mij niet één voorbeeld van een „systematischen onwil of grove nalatigheid" bij Provinciale Staten, die eene ontbinding wenschelijk maakte. Er zijn evenwel voorbeelden van ongeregeldheden bij gemeenteraden, van verzet of weêrspannigheid. Dikwijls was gebrek aan tact of beleid, of de heerschzucht van den burgemeester daarvan de schuld. Als dat aan de regeering blijkt, dan is ontslag van den onhandigen ambtenaar plicht. Doch wat de ontbinding betreft, reeds in het Voorl. Verslag over de regeeringsontwerpen betrekkelijk de herziening der Grondwet, lieten zich stemmen ten gunste van dat beginsel hooren. De regeering heeft m. i. terecht dat beginsel bestreden. Vooreerst, de ontbinding der algemeene Vertegenwoordiging vloeit voort uit het verstoord gemeen overleg tusschen die Vertegenwoordiging en den Koning. Van een gemeen overleg tusschen de Kroon en de Provinciale Staten of de Gemeenteraden is geen sprake, en dáár kan dan ook geen sprake zijn van een verstoord gemeen overleg. 't Is waar de Koning neemt deel aan de wetgevende macht der Provinciale Staten, wat betreft de goedkeuring van reglementen en verordeningen, en voor de Gemeenteraden bij het invoeren, wijziging of afschaffing van plaatselijke belastingen, doch door de weigering der goedkeuring kan het reglement of de verordening of het besluit van den gemeenteraad niet naar buiten werken, en niemand is gehouden daaraan te gehoorzamen. In de tweede plaats mag men niet uit het oog verliezen, dat, wanneer tot de ontbinding der Staten-Generaal wordt besloten ten gevolge van een strijd tusschen de regeering en de Vertegenwoordiging en de natie bij de verkiezing der nieuwe Kamers de regeering in het ongelijk stelt, de strijd zijne oplossing vindt in de aftreding van het kabinet. Doch een strijd tusschen de

1) *Praktijk*, blz. 436 volg.

Kroon en de Provinciale Staten of de Gemeenteraden kan niet ontstaan, en zoo er al strijd ontstaan kon, dan zou die niet op dezelfde wijze als bij eene ontbinding der Staten-Generaal opgelost kunnen worden. Eene ontbinding der Provinciale Staten of der Gemeenteraden zou eigenlijk niet anders zijn, dan eene soort van strafoefening, doch die niet veel resultaat zou hebben, omdat men niet mag vergeten, dat terwijl bij eene ontbinding der Staten-Generaal voldoende stof in het geheele rijk te vinden zou zijn, om andere vertegenwoordigers te kiezen, men bij de gewestelijke en voornamelijk bij de locale vertegenwoordiging dikwijls te zeer in de keuze van personeel beperkt zou zijn.

Eindelijk nog één woord. De Grondwet laat aan de gewone wet over den duur der zitting van den gemeenteraad te bepalen (art. 139). De gemeentewet stelt die duur op zes jaren. Ook hier zou ik, op dezelfde gronden als voor de Provinciale Staten en de Staten-Generaal de voorkeur geven aan een tijdperk van vijf jaren met eene gelijktijdige aftreding van den geheelen raad.

VIJFDE HOOFDSTUK.

Van de Justitie.

EERSTE AFDEELING.

Algemeene beschikkingen.

Even als elders komt hier veel voor, dat òf niet in dit Hoofdstuk behoort, òf weggelaten kan worden. Zoo is het voorschrift van het 1ste lid van art. 146 daarom ten eenemale onnoodig, omdat het niet denkbaar is in eene beschaafde maatschappij, dat de dáár genoemde wetboeken zullen ontbreken. Zoo zou m. i. het 2e en 3e lid van hetzelfde artikel — gesteld dat men ze zou willen behouden — het eerstgenoemde in het Hoofdstuk van de defensie, het andere in dat van financiën meer eigenaardig eene plaats vinden. Zoo behooren art. 147,

150, 153, 154 en 155, gelijk wij boven reeds aangeteekend hebben 1), naar het 1ste Hoofdstuk overgebracht te worden.

Naar mijne meening zou de Grondwet kunnen volstaan met te bepalen, dat recht gesproken wordt in naam des Konings; dat de rechterlijke macht uitgeoefend wordt door rechters, die de wet aanwijst en die voor het leven worden aangesteld; dat alle twistgedingen over burgerlijke rechten en strafzaken (de laatste voor zoover de wet er niet anders over bepaalt) bij de rechterlijke macht behooren; dat de inrichting en competentie van de rechterlijke macht door de wet worden geregeld; en dat de terechtzittingen openbaar zijn, behoudens de uitzonderingen in het belang der openbare orde en zedelijkheid.

Art. 147. De onteigening ten algemeene nutte.

Naar mijne meening zoude met de eerste alinea van dit artikel, mits met eene verwijzing naar eene wet, waarin de bijzonderheden der overige alinea's geregeld worden, kunnen worden volstaan. Ik beroep mij daarvoor op de vreemde Grondwetten.

De Belgische Constitutie b.v. zegt: „Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la maniere, établie par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité" (art. 11). De Pruissische Constitutie luidt op dit punt. „Das Eigenthum ist unverletzlich. Es kann nur aus Gründen des öffentlichen Wohles gegen vorgängige, in dringenden Fällen wenigstens vorläufig fest zu stellende Entschädigung nach Maszgabe des Gesetzes entzogen oder beschränkt werden" (art. 9). De Portugeesche zegt in art. 145 § 21: Le droit de propriété est garanti dans tout sa plénitude. Si l'utilité publique, légalement constatée, exige l'usage ou l'emploi de la propriété d'un citoyen, celui-ci sera préalablement indemnisé de sa valeur. La loi marquera les cas où il y aura lieu à cette

---

1). Zie boven blz. 5

unique exception et établira les règles pour la fixation de l'indemnité." De Italiaansche Constitutie luidt: „Toutes les propriétés, sans aucune exception, sont inviolables — Toute fois quand l'interêt publique, légalement constaté, l'exige, on peut être tenu de les céder en tout ou en partie moyennant une juste indemnité conformement aux lois" (art. 29). De Spaansche Constitutie drukt zich aldus uit in art. 10 „...... Nul ne pourra être privé de sa propriété si ce n'est par l'autorité compétente et pour une raison d'utilité publique et toujours moyennant une juste indemnité; si ces formalités ne sont pas observées, les juges remettront l'exproprié en possession de sa propriété". Eindelijk schrijft de Grieksche Constitutie het volgende voor: „Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique...... constatée, dans les cas et de la manière établie par la loi et moyennant une indemnité préalable" (art. 17).

Ik ontveins het niet dat de redactie van de Grieksche Constitutie mij de eenvoudigste toeschijnt, die wel navolging verdient.

Schier overal worden over de onteigening ten algemeene nutte de voorwaarden verbonden van voorafgaande wettelijke verklaring, dat het algemeen nut de onteigening vordert, en van de voorafgaande schadeloosstelling. Vreemd mag het dus schijnen, dat bij het onderzoek in de afdeelingen over het regeeringsontwerp vele leden zich tegen het beginsel der voorafgaande schadeloosstelling verklaard hebben, omdat zij meenden, dat, nu de wet over het algemeene nut zou beslissen, het voldoende was, dat slechts gesproken werd van *behoorlijke* schadeloosstelling. Zij meenden, dat men hierdoor het aanleggen van belangrijke openbare werken bezwaarlijker maken zou. Ja, zelfs het beginsel dat de wet moet verklaren, dat het algemeen nut de onteigening van iemands eigendom vordert, ontmoette tegenspraak, omdat men vreesde, dat daaruit belemmeringen zouden voortvloeien, en men gaf de voorkeur aan het voorschrift van art. 2 van de wet van 29 Mei 1841 (*Stbl.* nº. 19), waarbij de onteigening plaats heeft bij algemeenen maatregel van inwendig bestuur.

3e lid. **De uitzondering ten behoeve van vestingbouw.**

Ofschoon ik mij niet behoef te verdiepen in hetgeen de in deze alinea bedoelde wet zoude moeten regelen, moet ik toch verklaren dat ik de uitzondering ten behoeve van vestingen *in tijd van vrede* niet begrijp. Het 3e lid spreekt algemeen van „vestingbouw”, en maakt geene uitzondering van oorlog of vrede. Volgens dat lid is eene voorafgaande verklaring bij wet, dat het algemeen nut de onteigening vordert, niet noodig bij vestingbouw in het algemeen. Ik kan mij dat voorstellen bij besmettelijke ziekten, bij herstel of onderhoud, ja, zelfs bij aanleg van dijken, omdat uit het verzuimen van het juiste oogenblik soms groot gevaar kan ontstaan. Dat in tijden van dreigend oorlogsgevaar geene wet gevorderd behoeft te worden, daarvoor spreekt dezelfde ratio legis, als bij brand of watersnood; maar in vredestijd? welk bezwaar bestaat er om dan de wetgevende macht over die onteigening te raadplegen? Het antwoord der regeering op de deswege gemaakte opmerking in het Voorl. Versl. was weinig afdoende, nl. dat onder vestingbouw ook begrepen zijn de zoogenaamde veldwerken, welke dikwijls *in oorlogstijd* en bij dringend gevaar met den meesten spoed moeten daargesteld worden.” Doch dan is er oorlogsgevaar, en daarvoor moet eene uitzondering gemaakt worden. Vermoedelijk is de uitzondering ten behoeve van vestingbouw gemaakt ten believe van het Departement van Oorlog, dat in den regel de wetgevende macht liefst uit zijne zaken houdt.

Art. 148, 1e lid. **„Alle twistgedingen, over eigendom of daaruit voortspruitende rechten, over schuldvordering en andere burgerlijke rechten, behooren bij uitsluiting tot de kennis van de rechterlijke macht.”**

Hier wordt alleen van burgerlijke zaken gesproken; geen enkel artikel maakt gewag van strafzaken, tenzij als terloops art. 156 waarin voorgeschreven wordt dat alle vonnissen de gronden, waarop zij rusten, en *in strafzaken* de artikelen der

wet moeten vermelden. Ik wijs hier op de redactie van art. 76 van de Spaansche Constitutie: „Aux tribunaux et aux juges appartient exclusivement le pouvoir d'appliquer les lois dans les jugements criminels et civils", enz. Dat „*exclusivement*" zou bij ons in strafzaken niet passen, met het oog op de militaire strafrechtspleging. Eene bepaling dat de door de wet aangewezen rechter de strafzaken berechtigt, zou de mogelijkheid van buitengewone rechtbanken uitsluiten.

ART. 148, 2e lid. De beslissing over burgerschapsrechten, opgedragen aan de rechterlijke macht.

Deze bepaling was ook in het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 opgenomen tegen den zin van den heer THORBECKE, die daarin zag „niet een beginsel van organisatie, maar van desorganisatie." 1) Inderdaad het politisch rechterschap behoort niet aan den burgerlijken rechter, die zelfs niet in verdenking eener politieke kleur of partijdigheid mag gebracht worden. Wij bezitten echter nog geene administratieve rechtsmacht en bij ontstentenis daarvan, wie zal dan over de burgerschapsrechten beslissen? Intusschen ware het m. i. beter, indien men de beslissing over de burgerschapsrechten aan eene regeling der wet had overgelaten.

ART. 150, 2e lid. De wet regelt de wijze, waarop geschillen over bevoegdheid tusschen de administratieve en rechterlijke macht ontstaan, worden beslist."

De wet hier bedoeld, ontbreekt. Het vroeger Kon. Besl. van 3 Oct. 1822 (*Stbl.* 44), betreffende de conflicten van attributie, is ingetrokken bij Kon. Besluit van 20 Mei 1849. (*Stbl.* no. 25.) 2). Er bestaat geen bezwaar dit artikel te laten vervallen. De wet kan zonder grondwettig voorschrift, indien de behoefte zich laat gevoelen, er in voorzien.

---

1) *Bijdr. tot de herz. der Grondw.*, blz. 79.
2) Zie ook het Kon. Besluit van 16 Juli 1820 (*Stbl.* no. 16.)

ART. 151. Inhechtenisneming der ingezetenen.

Een voorschrift, dat in schier geene enkele Grondwet ontbreekt, tot waarborg der persoonlijke vrijheid, doch waarvan de redactie, vergeleken bij die van de Pruisische en Italiaansche Constitutiën, wellicht eenvoudiger kon zijn zonder gevaar voor de vrijheid.

Art. 5 van de Pruisische luidt: „Die persönliche Freiheit is gewährleistet. Die Bedingungen und Formen unter welchen eine Beschränkung derselben, insbesondere eine Verhaftung zulässig ist, werden durch das Gesetz bestimmt." En de Italiaansche Constitutie zegt in art. 26: „La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être arrêté ou traduit en justice, si ce n'est dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle préscrit."

ART. 152. Arrestatie en buitengewone omstandigheden door het politiek gezag.

„Een artikel, dat tot zoo velerlei twijfel aanleiding geeft, behoort in de Grondwet niet tehuis," zeide de heer BOISSEVAIN in zijne aanteekening op dat artikel. THORBECKE noemde het „een brandmerk der Grondwet" 1).

Het artikel is grootendeels gecopiëerd uit de Grondwet van 1840 art. 167. Merkwaardig is het, dat in het Voorl. Versl. daaromtrent geene enkele opmerking is gemaakt, noch in de enkele, noch in de dubbele Kamers.

Wie bepaalt de „buitengewone omstandigheden"? wie bedoelt men met het „politiek gezag"?

Na hetgeen ik elders gezegd heb over dit artikel 2) kan

---

1) *Bijdr. tot de herz. der Grondw.* blz. 92. De Hr. HEEMSKERK zegt er van: „de bevoegdheid aan het politiek gezag (is hiermede de Koning bedoeld?) gegeven, om iemand, wegens redenen van staatsbelang, drie dagen achter slot te houden, heeft iets hatelijks, en beteekent als middel van repressie niets". *Praktijk* (*Bijdrage tot de kennis van het Staats-, Provinciaal- en Gemeentebestuur*, deel X) blz. 34.

2) *Schets van het Nederl. Staatsbest.* blz. 33, (4e ed.)

ik mij bepalen tot den wensch dat het bij eene eventueele Grondwetsherziening worde geschrapt 1).

Art. 156, 1e lid. „Alle vonnissen moeten de gronden, waarop zij rusten...... vermelden."

Een artikel, dat in het wetboek van burgerl. rechtsvordering en, voor zoover het strafzaken geldt, in de strafvordering tehuis behoort.

Alleen het 2de lid kan in de Grondwet gehandhaafd blijven.

TWEEDE AFDEELING.

Van den Hoogen Raad en de Rechterlijke Collegiën.

Behalve art. 163, dat nl. de leden der rechterlijke macht, met inbegrip van den procureur-generaal van den Hoogen Raad, doch met uitzondering van de overige leden van het openbaar ministerie voor het leven worden benoemd, zouden al de overige bepalingen met verwijzing naar eene rechterlijke organisatie bij wet, kunnen vervallen. De bepaling van art. 162 is steeds het struikelblok geweest voor elke rechterlijke organisatie.

Art. 158. De nominatie voor den Hoogen Raad door de Tweede Kamer.

In het oorspronkelijk regeerings-ontwerp was voorgesteld art. 174 van de vorige Grondwet te doen vervallen, waardoor dus de benoeming der leden van den H. Raad zonder voordracht rechtstreeks door den Koning geschieden zou. De regeering lichtte die wijziging toe door te zeggen, dat „eene tienjarige ondervinding de noodzakelijkheid der voordracht of nominatie niet zóó bevestigd heeft, dat men het beginsel, hetwelk in de meeste constitutioneele landen ten aanzien der rechtstreeksche benoeming heerscht, hier niet zou aannemen." Op aandrang der Kamer gaf de regeering haar beginsel prijs.

---

1) Ook de Hr. Heemskerk beschouwt art. 152 geheel overtollig; art. 158 is omtrent inhechtenisneming volledig en laat aan den gewonen rechter genoegzame ruimte, ook in zaken van politieken aard. Zie *Praktijk*, blz. 34.

Ik heb tegen deze bepaling tweederlei opmerking. Zoo men meent dat zij moet behouden worden, waarom dan het recht der nominatie alleen en uitsluitend aan de Tweede — en niet aan de Staten-Generaal in vereenigde zitting opgedragen? „De reden is niet te gissen," zegt de heer OLIVIER 1), en ik zeg het hem na.

Doch ten andere, is het wenschelijk de bepaling te handhaven? In de zitting van 27 Maart 1873 zeide de heer GODEFROI: „ik oordeel dat het Grondwetsartikel, waarbij aan een politiek lichaam wordt opgedragen het maken van eene voordracht van leden van een rechterlijk collegie, is een allerongelukkigste bepaling." Ik deel zijn gevoelen als ook dat van den heer HEEMSKERK, dat dikwijls politieke en persoonlijke consideratien in de Kamer invloed hebben uitgeoefend op de keuze der candidaten op de voordracht 2). Bovendien verlamt die voordracht de verantwoordelijkheid der regeering en speciaal die van den Minister van Justitie die den meest bekwamen en geschikten man ter benoeming moet voordragen aan den Koning.

ART. 159. De Hooge Raad forum privilegiatum van de hooge ambtenaren, in dit artikel genoemd.

De Grondwet 1840 sprak in art. 175 geheel gelijkluidend als in art 177 der Grondwet 1815, en hield in, dat de in het artikel genoemde ambtenaren voor den Hoogen Raad te recht zouden staan: „wegens misdrijven, *gedurende den tijd* hunner functiën begaan," terwijl het in den volgenden volzin zeide: wegens misdrijven in het *uitoefenen* van derzelver functiën begaan, worden zij nimmer in rechten betrokken, dan nadat door de vergadering der Staten-Generaal uitdrukkelijk daartoe verlof is gegeven." Met dit laatste schijnt men meer ambtsmisdrijven bedoelt te hebben. Op art. 177 der Grondwet is dan ook art. 92 No. 1 der Rechterl. Org. gegrond, terwijl

1) *Van de Staten-Generaal*, blz. 162.

2) *Praktijk*, blz. 45.

art. 318 Strafvord. alleen het oog heeft op den tweeden volzin van art. 177 dier Grondwet (art. 175 der Grondwet 1840). Het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 wijzigde art. 175 der Grondwet 1840 in dier voege dat alleen de rede werd van *ambtsmisdrijven;* het liet dus weg „de misdrijven *gedurende den tijd hunner functien begaan"* en eindelijk werd het verlof der Staten-Generaal niet meer noodig geacht, doch daarvoor gaf het aan de Tweede Kamer het recht van harentwege te vervolgen. En de Commissie schreef in hare Toelichting: „de bevoorrechting over gewone misdrijven uit te strekken, is niet alleen geenszins in het belang der genoemde personen zelve, maar inzonderheid met een beginsel van de hoogste waarde, gelijkheid voor de wet, te zeer in tegenspraak, om aannemelijk te blijven." Verder nam het ontwerp bij de in art. 175 der vorige Grondwet genoemde ambtenaren de Gouverneurs-Generaal en de Gouverneurs der Nederl. bezittingen en koloniën, die art. 92 No. 2 der R. O. onder andere staatsambtenaren en hofbeambten vermelt.

Intusschen is men nog gewoon, krachtens art. 92 der R. O. de leden der Staten Generaal en Ministers voor alle misdrijven gedurende den tijd hunner functien begaan voor den H. Raad te trekken. Er zijn voorbeelden dat Ministers wegens eene politie-overtreding voor het hoogste rechtscollegie te recht stonden. Op dienzelfden grond werd de zaak van het voormalig lid van de Eerste Kamer L. Pincoffs door den Hoogen Raad behandeld, ofschoon het door hem gepleegd misdrijf niet is een ambtsmisdrijf 1).

Wat zijn ambtsmisdrijven van de Staten Generaal? Voor die van een Minister of een Gouverneur-Generaal van Nederl. Indië of een Gouverneur van Suriname of Curaçao kan verwezen worden òf naar de wet op de ministeriëele verantwoordelijkheid, òf naar de regeerings-reglementen van Ned.

1) Een onlangs ingediend w. o. strekt tot intrekking en wijziging van art. 92 der Rechterl. Organis., doch daarbij is verzuimd eene wijziging voor te stellen van art. 318 van de Strafvord., dat nog overeenkomstig de Grondwet van 1815 is geredigeerd.

Indië òf van Suriname òf van Curaçao. Maar wat zijn ambtsmisdrijven van de Staten-Generaal? Het komt mij voor: omkooping, nl. in zoover dat zij, in strijd met hunnen zuiveringseed giften of gaven hebben beloofd, of gegeven om tot lid der Staten-Generaal te worden benoemd, (doch dan ook alleen in geval van *herkiezing*, want, nog geen lid der Staten-Generaal zijnde, kunnen zij geen *ambts*-misdrijf gepleegd hebben), en verder schending van het geheim van hetgeen verhandeld is in een comité-generaal. Maar welke straf staat op het laatstgenoemde feit? Verder wat zijn ambtsmisdrijven van de leden van den Raad van State? Zijn de leden van de Rekenkamer uitgesloten, omdat men voor hen geene ambtsmisdrijven kende? of zijn zij eenvoudig vergeten?

Art. 159 geeft aanleiding tot velerlei opmerking. Vooreerst, de leden van de Staten-Generaal kunnen van wege de Tweede Kamer worden vervolgd; alzoo kan door deze tot de vervolging van een lid der Eerste Kamer besloten worden, zonder dat de laatstgenoemde Kamer die bevoegdheid heeft tegen een lid der Tweede Kamer. De laatstgenoemde oefent dus een zekere rechtsmacht uit over hare zuster-afdeeling.

Ten tweede; de vervolging van een lid der Tweede Kamer kan van wege den Koning plaats hebben, terwijl de Tweede Kamer tot de vervolging van aan de regeering ondergeschikte hooge ambtenaren, bijv. den Gouverneur-Generaal kan besluiten. De heer HEEMSKERK merkt op, dat dit wel iets vreemds in heeft 1).

Ten derde kan de vraag gedaan worden, of de procureur-generaal bij den Hoogen Raad ambtshalve kan vervolgen de leden van de Staten-Generaal, de Gouverneur-Generaal van Nederl.-Indië, of de Gouverneurs van Suriname en Curaçao of de leden van den Raad van State, dan wel of hij daartoe gemachtigd moet worden? Voor de Ministers heeft hij volgens art. 5 van de wet op de ministerieële verantwoordelijkheid van

---

1) *Praktijk*, blz. 50.

3 April 1855 (*Stbl.* No. 33) den last noodig van den Koning. Maar voor de andere ambtenaren is niets bepaald. Alleen wijst de heer HEEMSKERK op art. 131 van den *Code Pénal,* dat nog niet afgeschaft is.

Ten vierde, hoe geschiedt de vervolging van de zooeven genoemde ambtenaren van wege de Tweede Kamer? Voor de proces-orde tegen de Ministers heeft alweder de wet van 3 April 1855 regelen gegeven. Maar voor de vervolging der andere ambtenaren is geen proces-orde voorgeschreven. In mijne *Schets van het Nederl. Staatsbestuur* 1) heb ik beweerd dat de Kamer door eene gemotiveerde motie de noodzakelijkheid eener vervolging kan uitspreken, en dat dan de regeering moet weten in hoever zij het met hare verantwoordelijkheid kan overeenbrengen, om daaraan al dan niet gevolg te geven. Wellicht zou ook niet uitgesloten zijn het indienen bij de Kamer van een gemotiveerd voorstel, evenals voor de vervolging van Ministers is voorgeschreven. Maar kan de Kamer ook in die gevallen den last verstrekken aan den procureur-generaal?

Ik meen dat bij eene aanstaande grondwetsherziening art. 159 niet kan blijven bestaan. Ik zie niet de minste reden noch voor het forum privilegiatum voor de daargenoemde personen, noch in het algemeen voor het voorrecht ten behoeve van de leden der Staten-Generaal, gelijk in verscheidene Constitutiën is bepaald, om gedurende den tijd hunner functiën niet vervolgd, of wegens schulden gegijzeld te kunnen worden. Ik meen, dat ook zij aan het gemeene recht moeten onderworpen worden, en dat ook het forum privilegiatum niet in hun eigen belang is, daar zij, voor den Hoogen Raad terecht staande, geen hooger beroep hebben.

Doch ik maak voor de Ministers in zoover eene uitzondering, dat ik wel aan de beide Kamers der Staten-Generaal het recht wil verleenen, om ze in staat van beschuldiging te stellen en hunne vervolging te gelasten. Tegen hunne politieke verantwoordelijkheid is geen ander wapen dan

1) Blz. 204. (4e ed.)

eene motie van wantrouwen of afkeuring. Doch het geval kan plaats hebben, dat een Minister zich schuldig maakt aan een der misdrijven, omschreven in de wet van 3 April 1855, en dat de regeering uit bijzondere consideratie voor hem geen last tot vervolging geeft. In zulk een geval moeten de beide Kamers de bevoegdheid hebben, niet alleen om hem in staat van beschuldiging te stellen, maar ook zijne vervolging te kunnen gelasten.

Art. 160 „De wet bepaalt welke andere ambtenaren en leden van hooge collegiën, wegens ambtsmisdrijven, voor den Hoogen Raad te recht staan.”

Art. 92 No. 2. Rechterl. Organ. heeft daaraan voldaan. Doch ik vraag: zijn de daar vermelde grootofficieren van het huis des Konings en van de leden der Koninklijke familie ambtenaren in den zin der Grondwet? welke zijn hunne ambtsmisdrijven? 1)

Dat dit artikel gerust zou kunnen vervallen, zal wel geen betoog behoeven.

ZESDE HOOFDSTUK.

Van den Godsdienst.

Terwijl de artt. 164 (vrijheid van belijdenis der godsdientige meeningen), 166 (gelijke aanspraken van de belijdenis der verschillende godsdiensten tot het bekleeden van waardigheden, ambten en bedieningen, mitsgaders genot van dezelfde burgerlijke en burgerschapsrechten) te huis behooren in het Iste Hoofdstuk, kunnen de art. 167, 168 en 170 aan eene bijzondere wet worden overgelaten. Men zou zich dus hier kunnen bepalen tot de verklaring, dat aan alle kerkgenootschappen gelijke bescherming wordt verleend (art. 165), en dat ze gehouden zijn de wetten van den Staat te gehoorzamen (art. 169).

---

1) Zie het op blz. 175 vermeld w. o. betrekkelijk de intrekking van art. 92 R. O.

De artt. 164, 165 en 166 drukken met eenige meerdere of mindere wijzigingen dezelfde beginselen uit van de artt. 188—190 der vorige Grondwet. Zoo wordt in plaats van de waarborging der volkomen vrijheid van godsdienstige begrippen, in art. 164 de vrijheid van belijdenis der godsdienstige meeningen erkend, behoudens de bescherming der maatschappij tegen de overtreding der strafwet 1); wordt in art. 165 het woord „kerkgenootschappen" in plaats van „godsdienstige gezindheden" in het koningrijk bestaande 2), en in art. 166 in stede van „politieke voorrechten" het woord „burgerschapsrechten" gelezen.

Van meer belang is de wijziging van art. 167. Art. 191 der vorige Grondwet luidde: „geene openbare oefening 3) van godsdienst kan worden belemmerd, dan in gevallen dezelve de openbare orde of veiligheid zou kunnen storen." Het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 las hier voor: „alle openbare oefening 3) van godsdienst wordt toegelaten, voor zoover die niet kan worden geacht eenige stoornis aan de publieke orde en rust te zullen toebrengen." Het regeerings-ontwerp nam die redactie niet over, maar schreef: *„alle openbare godsdienstoefening binnen gebouwen en besloten plaatsen wordt toegelaten, behoudens de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust. Onder dezelfde bepaling blijft de openbare godsdienstoefening buiten de gebouwen en besloten plaatsen geoorloofd, waar zij thans naar de wetten en reglementen is toegelaten.*

---

1) Deze bijvoeging werd eerst in de nadere nota van wijziging opgenomen, ten gevolge van eene opmerking zoo in het Voorl., als in het Alg. Verslag, dat belijdenis eene wijdere strekking heeft en dat onder den dekmantel van godsdienst eene alles omverwerpende leer kan worden gepredikt.

2) „De uitdrukking van gezindheden was zeer onbestemd. Zij liet als het ware... de bedoeling in het duister. De regeering verlangt licht in de wetten, en het is daarom dat de woorden „„godsdienstige gezindheden"" in dat van „„kerkgenootschappen"" zijn veranderd." Mem. v. Toel.

De weglating van de woorden „in het Koningrijk bestaande" legt in art. 165 een meer algemeen beginsel ten grondslag.

3) Lees: *uitoefening.*

Het 2e lid van art. 167 doelt op de processiën; dáár, wáár die bij de invoering der Grondwet volgens wetten en reglementen bestonden, zouden zij toegelaten blijven.

Ik zet op den voorgrond, dat in onze r. katholieke provinciën de processiën geoorloofd moeten blijven. De bevolking is er opgesteld, en wanneer de vrijheid van alle kerkgenootschappen wordt geëerbiedigd, kan men niet vergen, dat die processiën verhinderd worden. Doch aan de andere zijde moet er ook gezorgd worden dat niemand der andersdenkenden geërgerd wordt, of zich stoot aan een uiterlijk vertoon, dat met zijne kerkelijke overtuiging in vollen strijd is. En daarom moeten vooreerst die processiën geoorloofd blijven, die vóór de invoering der Grondwet erkend waren, en ten andere zouden nieuwe processiën niet gehouden mogen worden, dan na bekomen autorisatie van het staatsgezag. Verder moeten ook orde en rust niet verstoord worden, en op grond van deze overwegingen moet het recht om de processiën te houden geregeld worden.

De ervaring heeft geleerd,. dat ons art. 167 niet voldoet. Herhaaldelijk hebben strafvervolgingen plaats gehad, en de kwestie, of eene processie al dan niet volgens „de wetten en reglementen" geoorloofd is, zal telkens weder geopperd worden. Daarbij komen andere kwestien, b.v. of bedevaarten wel toegelaten zijn; of zij op gelijken lijn met processiën zijn te stellen; wat de wetten en reglementen zijn, die hier worden bedoeld, enz. 1). Terwijl met angstige bezorgdheid bij elke processie wordt onderzocht, of zij al dan niet bestaan heeft op het tijdstip der invoering van de Grondwet, en of zij toen sus of zoo haren omgang maakte, worden protestantsche en orthodoxe straatpredicatiën en zendelingsfeesten, die in 1848 niet bekend waren, geheel ongehinderd toegelaten 1).

1) De regeering legde eene lijst daarvan over. In een betoog, geplaatst in een (thans niet meer bestaand) tijdschrijft *Stemmen over staatk. en maatsch. vraagstukken*, jaarg. 1878, heb ik getracht te ontwikkelen, wat onder *reglementen* en *wetten* begrepen wordt.

1) HEEMSKERK, *Praktijk*, blz. 70.

Wat bedoelt men met „de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust?" Zijn dat gewone voorzorgen van wege de politie? of kunnen daarmede bedoeld worden maatregelen, door den gewonen wetgever vastgesteld?

Ik acht het ondoelmatig, dat de Grondwet ten opzichte der processiën voorschriften geeft als in art. 167 wordt gevonden, omdat elke wijziging van die voorschriften, welke b.v. tengevolge van eene rechterlijke uitspraak noodig zou kunnen zijn, onmogelijk wordt. Welk bezwaar bestaat er, om bij de Grondwet te verklaren, dat de regeling van de godsdienstoefening buiten de kerken bij bijzondere wet geschieden zal? Indien eensdeels de vrijheid van belijdenis van godsdienstige meeningen is erkend; indien de belijders van de onderscheidene godsdiensten allen dezelfde burgerlijke en burgerschapsrechten genieten, en gelijke aanspraken op het bekleeden van ambten en waardigheden hebben, — en anderdeels alle kerkgenootschappen door de Grondwet den waarborg hebben verkregen van gelijke bescherming; indien het beginsel blijft erkend, dat de kerkgenootschappen de vrijheid hebben alles wat hunnen godsdienst en de uitoefening daarvan in eigen boezem betreft, zelve te regelen, dan vraag ik, welk bezwaar bestaat er, dat de verhouding van Staat en Kerk door eene bijzondere wet worde bepaald? In de Mem. v. Toel. van het w. o. tot regeling van het toezicht op de onderscheidene kerkgenootschappen 1) leest men o. a.: „De verhouding van den Staat tot de Kerk, meer bepaaldelijk het recht van den Staat, om zoodanige verordeningen ten opzichte van den openbaren godsdienst te maken, dat botsing voorkomen, en orde en rust gehandhaafd worden, is eene aangelegenheid wel van teederen aard, doch welker regeling in de hoofdpunten eene behoefte is, niet van het oogenblik alleen, maar door bevoegde beoordeelaars sedert geruimen tijd als wenschelijk en noodzakelijk beschouwd......... Het toezicht van den Staat op

1) Zitting Tweede Kamer 1853, stuk No. XXII. Zie de wet van 10 Sept. 1853 (*Stbl.* 102).

de openbare godsdienstoefening is op meer dan één punt ten aanzien van één of meerdere kerkgenootschappen tot een onderwerp van twijfel en onzekerheid geworden. Zoo van de zijde der kerkgenootschappen met onbepaalde vrijheid vroegere instellingen door andere vervangen en nieuwe vastgesteld worden, moet ook van de andere zijde worden bepaald wat de Staat kan eischen en verbieden ten aanzien van de openbare werking dier instellingen naar buiten, opdat de regeering in staat zij gevaarlijke wrijving voor te komen, orde en rust te bewaren, en de verplichting des Konings om alle kerkgenootschappen, te houden binnen de palen van gehoorzaamheid aan de wetten van den Staat... geen ijdel en nutteloos voorschrift worde."

In deze woorden ligt de erkenning van de behoefte eener regeling van de verhouding tusschen Staat en Kerk. Ja, zelfs aan de woorden van art. 167 der Grondwet, „behoudens de noodige maatregelen ter verzekering der openbare orde en rust" ligt het denkbeeld eener wettelijke regeling ten grondslag. Immers er wordt gesproken „ter verzekering," dus preventief; niet „ter handhaving," dat een meer repressief denkbeeld zou uitdrukken.

Ik ben geenszins onverschillig omtrent de Kerk; ik erken haren weldadigen invloed op de maatschappij; doch ik weet ook dat de Kerk zich dikwijls met de staatkunde bemoeit. Dat deed zij van ouds, dat doet zij hier en dat doet zij elders; zij wil de belangen van den Staat ondergeschikt maken aan hare eigene belangen. Ik meen dus met de regeering, die de zooeven aangehaalde Mem. v. Toel. onderteekende, dat de Staat „ieders vrijheid zooveel mogelijk ontziende," eischen kan stellen tot matiging en beteugeling, opdat de openbare orde en rust niet gestoord worden. Ik meen bovendien, dat de Kerk door haren machtigen invloed op het individu, dáár, wáár zij haar gebied verlaat om zich op politiek gebied te roeren, eene gevaarlijke macht worden, en noodlottig zijn kan voor de veiligheid, orde en rust, en dat het dus de plicht is van den Staat, om duidelijk de lijnen aan te geven van zijne

verhouding tot haar. De wet van 10 Sept. 1853 (*Stbl.* No. 102) heeft dat gedeeltelijk gedaan, al kleven haar de leemten aan van eene gelegenheidswet; bij eene herziening zouden die uit den weg te ruimen zijn. Zoo zouden daarin wellicht de art. 201—208 van den *Code Pénal* eene plaats kunnen bekomen, die in het ontwerp van het nieuwe strafwetboek, naar het schijnt met voordacht, zijn weggelaten, niettegenstaande dergelijke bepalingen zoo in het Belgische strafwetboek van 1863, als in dat voor het Duitsche rijk voorkomen.

In art. 168 der Grondwet wordt de financiëele verhouding van den Staat tot de Kerk geregeld. Tot welke moeilijkheden dat artikel al niet aanleiding heeft gegeven, hoeveel verschil van gevoelen, vooral over het 2e lid, heerscht, is genoeg bekend 1). De financiëele regeling kan beter en billijker worden gemaakt door eene gewone wet, welke bij veranderde omstandigheden gemakkelijker gewijzigd en verbeterd kan worden, dan wanneer de bepaling in de Grondwet blijft bestaan 2).

ZEVENDE HOOFDSTUK.

Van de Financiën.

Toen ik tot de zesde afdeeling van het IIIe Hoofdstuk was genaderd, heb ik dat gedeelte naar dit Hoofdstuk verwezen, omdat alles, wat daar voorkomt, beter hier te huis behoort.

Dit was ook het gevoelen van den Hr. DUYMAER VAN TWIST,

---

1) Ik heb over dat punt breedvoerig mijn gevoelen ontwikkeld in een opstel, dat onder den titel van „*Een moeilijk los te maken band*" in de *Tijdspiegel* 1873 geplaatst is. Zie verder over het art. 168 Mr. H. J. SMIDT, *Scheiding van Kerk en Staat en het budget van eeredienst*, Assen 1872, en van denzelfden: *Staatshulp aan de Kerk naar art.* 168 *der Grondwet* in de *Bijdragen voor de kennis van het Staats-, Provinc.- en Gemeentebestuur*, N. Serie, D. X, blz. 345 en deel XI, blz. 45.

2) In België worden de geestelijken bezoldigd van staatswege, zie art. 117. „Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'État; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget."

ontwikkeld in zijne nota achter het Voorl. Versl. over de regeeringsvoorstellen. Zoo heeft ook de Belgische Constitutie het begrepen, daar zij het voorschrift, dat de staatsbegrooting en de staatsrekening en verantwoording jaarlijks door de Kamers moeten worden gevoteerd, in den titel *des finances* opnam. Ook de Portugeesche en Spaansche Grondwetten volgden dat voorbeeld 1).

Art. 119, 120, 121 en 122 (uitmakende de zesde Afdeel. van het III[e] Hoofdst.)

In plaats van deze artikelen stelde de Hr. Duymaer van Twist de veel kortere redactie voor:

„Artt. *a.* Jaarlijks wordt bij de wet de begrooting van alle uitgaven vastgesteld, en worden de middelen van inkomst tot dekking aangewezen.

„De wet regelt alles wat betreft de inrichting, de voordracht, de werking en zoo noodig de herziening der begrooting.

„Art. *b.* Van alle ontvangsten en uitgaven wordt jaarlijks verantwoording gedaan aan de wetgevende macht naar de voorschriften der wet.”

De Belgische Constitutie is nog korter, zonder in duidelijkheid onder te doen: „Chaque année les Chambres arrêtent la loi des comptes, et votent le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes.” (art. 115). De Spaansche Constitutie bepaalt, dat, indien het budget niet vóór het begin van het dienstjaar is vastgesteld, dat van het vorige jaar weder van kracht wordt. Eene dergelijke bepaling vindt men in art. 8 der Indische comptabiliteitswet van 23 April 1864 (*Stbl.* No. 35), waarvan de toepassing voor Nederland door den Hr. Heemskerk wordt gewenscht 2), waarmede ik mij wel zou kunnen vereenigen, omdat dan het stelsel van credietwetten zou kunnen vervallen.

1) Zie voor Portugal art. 13 van de *Acte additionnel* van 5 Juli 1852, en voor Spanje art. 85 van de Constitutie.

2) *Praktijk*, blz. 286.

De boven aangehaalde redactie van den Hr. DUYMAER VAN TWIST verwijst te recht naar eene wet (art. *a*, 2e lid), doch bij de redactie van de Belg. Constitutie wordt de wet, welke door hem wordt bedoeld, niet uitgesloten.

Art. 120. **„De ontwerpen der algemeene begrootingswetten worden jaarlijks van wege den Koning aan de Tweede Kamer aangeboden..." enz.**

Wordt door deze redactie het initiatief der Tweede Kamer uitgesloten? Ik geloof van ja. Trouwens ik geloof dat niet licht van dat recht gebruik zou worden gemaakt voor de jaarlijksche staatsbegrooting.

Ik ga thans over tot het VIIe Hoofdstuk.

ART. 173. **„De verbindtenissen van den Staat jegens zijne schuldeischers worden gewaarborgd. De schuld wordt jaarlijks in overweging genomen ..." enz.**

De eerste zinsnede van art. 173 werd bij de Grondwetsherziening in 1848 aan art. 197 der vorige Grondwet toegevoegd, omdat al was de goede trouw van Nederland boven allen twijfel verheven, het echter niet geheel af te keuren was ten overvloede eene plechtige verklaring af te leggen van het voornemen der natie, om in die nauwgezetheid te volharden. Het geldt hier, zeide de regeering, „een beginsel dat de heiligheid der verbintenissen van den Staat ook tegen een lichtzinnigen wetgever waarborgt."

Dergelijke bepalingen vindt men eveneens in sommige andere Constitutiën. Zie bijv. de Italiaansche in art. 31: „La dette publique est garantie. — Tout engagement de l'État envers ses créanciers est inviolable"; de Portugeesche in art. 145, § 22: „La dette publique est également garantie"; de Beiersche in art. 11 van titel VII: „Die gesammte Staatsschuld wird unter die Gewährleistung der Stände gestellt". In de Pruisische wordt daaromtrent niets gezegd; evenmin in de Belgische, en toch zal niemand beweren, dat de verbintenissen van die Staten jegens hunne schuldeischers dáár minder geëerbiedigd zullen worden. Ook de Spaansche Constitutie heeft de bepaling opgenomen: „La dette publique est

placée sous la garantie spéciale de la nation", en bij menigeen zal een glimlach bij het lezen dezer verklaring op de lippen spelen.

Is het nu ingetrokken w. o. van eene belasting op het kapitaal, en het onlangs ingediende tot heffing eener belasting op de renten met art. 173 in strijd? 1) De Hr. HEEMSKERK schijnt dat te meenen. Volgens hem zou langs den weg eener speciale belasting op de renten iedere korting van de publieke schuld kunnen worden ingevoerd, en zou dus het verbod van krenking der rechten van de schuldeischers op die wijze door een eenvoudig verschil in vorm worden ontdoken 2). Op de heeren GLEICHMAN en VISSERING zou dus de kwalificatie van den lichtzinnigen Minister, waartegen de Mem. v. Toel. meende, dat men waarborgen moest nemen, van toepassing zijn!

Men mag echter niet uit het oog verliezen, dat zoowel in het Voorl. Verslag als in de Mem. v. Beantw. de *reserve* gemaakt werd, dat het grondwettig artikel eene eventueele belasting op de inkomsten, uit renten der staatsschuld voortspruitende, niet in den weg zou staan. Men heeft zich dus den weg opengehouden, en is alzoo op vrij terrein, wanneer men eene belasting of op het kapitaal of op de renten invoert. Het verwijt van den Hr. HEEMSKERK zou met evenveel recht van toepassing zijn op eene inkomsten-belasting, voor zoover onder de inkomsten ook begrepen zijn die van de staatsschuld 3). En tegen eene inkomsten-belasting heeft

1) In het Voorl. Verslag over het w. o., belasting op het kapitaal, werd de kwestie van ongrondwettigheid eveneens opgeworpen. Men meende, dat, „zoodoende de Staat met de eene hand de renten van de door hem aangegane schuld stiptelijk zou betalen, maar met de andere hand, onder den vorm eener belasting op de effecten weder terugnemen."

2) *Praktijk*, blz. 85.

3) Zie Mem. v. Beantw. op het w. o., belasting op het kapitaal: „Moet die principiëele bedenking gelden, dan ware ook elke inkomsten-belasting, waarin de renten van de staatsschuld zijn begrepen, onrechtmatig. Door een deel der renten in te houden, tot wier integrale betaling de Staat zich verbonden heeft, zou hij geacht kunnen worden aan zijne verplich-

de Hr. Heemskerk geen grondwettig bezwaar. Met niet minder recht zou men tegen eene inkomsten-belasting, voor zoover daaronder het inkomen, voortspruitende uit bezoldigingen, vallen, het verwijt kunnen richten, dat de Staat met de eene hand geeft, om het met de andere hand gedeeltelijk terug te nemen.

„De schuld wordt jaarlijks in overweging genomen," enz. Ik moet erkennen, dat ik de kracht van dit voorschrift niet begrijp, vooral niet nadat reeds in de eerste zinsnede de rechten der schuldeischers van den Staat zijn gewaarborgd. De Commissie van 17 Maart 1848 had haar weggelaten; zij noemde haar „onjuist en bij jaarlijksche begrooting in alle gevallen nutteloos."

Art. 175. „Het toezicht en de zorg over de zaken van de munt, en de beslissing der geschillen over het allooi, essai en wat dies meer zij, worden door de wet geregeld."

In de Grondwet van 1848 worden toezicht en zorg opgedragen „aan een collegie onder den titel van raden en generaalmuntmeesters van de munt, achtereenvolgens zoodanige instructie als bij de wet zullen worden vastgesteld"; de Tweede Kamer maakte bij vacature in dat collegie eene nominatie op van drie personen, waaruit de Koning benoemde (art. 199). In het oorspronkelijk regeeringsvoorstel werd het collegie met den ouden titel gehandhaafd, doch de nominatie der Tweede Kamer verviel, omdat de benoeming der leden gevoeglijk aan 's Konings vrije keus kon worden overgelaten, en omdat de reden, die voor eene nominatie voor de leden der Rekenkamer gold, niet voor de leden van het Muntcollegie bestond. Het Voorl. Verslag meende, dat men zich door de voorgestelde redactie nog te veel de handen bond, en het gaf de voorkeur aan eene bepaling, waarbij het toezicht en de

---

tingen als debiteur te kort te doen. Maar evenzeer zou hij in zijne roeping als belastingheffer te kort schieten, en een ongeoorloofd privilegie scheppen, door ingezetenen vrij te stellen van belasting wegens hun vermogen, dat in Nederl. staatsschuld is belegd".

zorg voor de zaken der munt, en de beslissing der geschillen over allooi, essai, enz. bij de wet zouden worden geregeld. Aan dat verlangen werd toegegeven, en het artikel werd bij nota van wijziging gewijzigd, zooals het nu luidt.

De schr. van de *„Onpersoonlijke Proeve"* vereenigt in één artikel de artikelen 174 en 175 en zijne redactie beveelt zich aan door kortheid. Zij luidt: „De wet regelt het toezicht over de zaken der munt. — Het muntstelsel wordt door de wet geregeld" (art 99, 2e en 3e lid).

Art. 176. De Rekenkamer.

Ik heb tegen de nominatie van de Tweede Kamer bij vacatures hetzelfde bezwaar als tegen die voor den Hoogen Raad. Niet alleen is het dikwijls moeilijk den geschikten man aan te wijzen, maar ook spelen hier soms vriendschaps- en familiebetrekking eene groote rol. De keuze is voor de Tweede Kamer daarom te moeilijker, omdat de Rekenkamer niet, even als de Hooge Raad, eene lijst van aanbeveling indient. Er zijn voorbeelden, dat iemand de eerste op de voordracht werd gebracht, die alleen zich tot de Kamer gewend had om *genoemd* — niet om *benoemd* te worden, en die door de daarop gevolgde benoeming minder aangenaam verrast werd, omdat hij geldelijk achteruit was gegaan. Ook voor de Rekenkamer zou ik aan eene rechtstreeksche koninklijke benoeming de voorkeur geven. De leden der Ind. Rekenkamer worden door den Koning rechtstreeks benoemd; wel is waar wordt door de Indische regeering eene aanbeveling gezonden, doch dat geschiedt, omdat men hier te lande niet genoeg bekend is met het personeel in Indië. Die rechtstreeksche koninklijke benoeming levert zoo weinig bezwaar op, dat de Indische Rekenkamer eene onafhankelijkheid heeft ontwikkeld, die men noodig geacht heeft eenigszins te beperken 1).

Het 4e lid van art. 176 zegt, dat het 2e lid van art. 163

---

1) Zie de wet van 23 April 1880 (*Stbl.* No. 72), tot wijziging van eenige bepalingen der wet van 23 April 1864 (*Stbl.* No. 35), die betrekking hebben op de Algemeene Rekenkamer in Nederl. Indië.

der Grondwet 1) op de leden der Rekenkamer van toepassing is. Doch deze bepaling is nog niet in werking getreden, gelijk de Hr. HEEMSKERK terecht opmerkt.

ACHTSTE HOOFDSTUK.

Van de Defensie.

Het is bekend, dat onder de punten, welker herziening door den Hr. KAPPEYNE VAN DE COPPELLO noodzakelijk werd geacht, ook de artikelen betrekkelijk de defensie behoorden 2). Die kwestie heeft daarna het onderwerp uitgemaakt van eene polemiek. De kapitein van den generalen staf W. ROOSEBOOM heeft in de *Vragen des Tijds* 3) beweerd, dat men zonder herziening der Grondwet met de bestaande voorschriften eene goede leger-organisatie kan tot stand brengen 4). Bij de debatten in de Tweede Kamer heeft de Hr. KOOL, afgevaardige uit Arnhem, verklaard, dat hij niet overtuigd was van de dringende noodzakelijkheid eener herziening der Grondwet op dat punt. Volgens de beide heeren kan bij onze bestaande Grondwet het vraagstuk der regeling onzer militie en schutterij wel in bevredigenden zin worden opgelost. Doch de Hr. ROOSEBOOM erkent, dat, zoo men ooit tot eene Grondwetsherziening overgaat, het VIIIe Hoofdstuk niet kan blijven bestaan, wil men eene doelmatige regeling tot stand brengen. En de Hr.

---

1) *„Al deze en de zoodanigen, die voor eenen bepaalden tijd zijn aangesteld, kunnen worden afgezet of ontslagen door rechterlijke uitspraak in de gevallen in de wet te bepalen. Zij kunnen op eigen verzoek door den Koning worden ontslagen."*

2) Zie de brochure van den Hr. J. J. C. DEN BEER POORTUGAEL, Minister van Oorlog in het kabinet KAPPEYNE, get. *„De noodzakelijkheid der Grondwetsherziening voor de defensie."* 's Gravenhage 1879.

3) Januari No., 1880.

4) Zie ook de brochure van den Hr. N. MAC'LEOD, Kapitein-Luitenant t/z. *„Eene doeltreffende organisatie der weerbaarheid, die geen te grooten druk legt op de bevolking, is mogelijk zonder verandering der Grondwet."* 's Gravenhage, 1880.

KOOL heeft ook niet de *wenschelijkheid* eener herziening van hetzelfde Hoofdstuk ontkend, en zelfs verklaard, dat de Grondwet toch ook beperkende bepalingen inhoudt, en dat men stuit „op een hoofdbezwaar, nl. den te korten diensttijd bij de militie, die alleen in geval van oorlog of buitengewone omstandigheden door de wetgevende macht verlengd mag worden" 1). Merkwaardig is het, dat ook de Commissie, die belast is geweest met de beoordeeling van de antwoorden op de prijsvraag, uitgeschreven door de *Vereeniging tot verspreiding van kennis aangaande 's Lands verdediging*, te Utrecht, in haar rapport van 30 Juni 1878 zich aldus uitlaat: „De bepalingen in dat Hoofdstuk (nl. het VIIIe) voorkomende, waren misschien goed op het oogenblik, toen de Grondwet werd vervaardigd; thans zijn zij het niet meer, omdat tijd en omstandigheden geheel anders zijn. De Grondwet heeft hier het groote gebrek van zich niet te bepalen tot algemeene voorschriften, die speelruimte toelaten voor het regelen van de bijzonderheden door wetten, gemakkelijk te veranderen naar den eisch van de veranderde behoeften; ook die bijzonderheden heeft de Grondwet willen vaststellen en zij heeft ons daardoor op lastige en belemmerende wijze gebonden. Dat achtste Hoofdstuk zou goed zijn geweest, was de Staat iets onveranderlijks, iets versteends, iets dat altijd dezelfde gedaante behoudt, dezelfde behoeften heeft, aan dezelfde wetten gehoorzaamt; maar de Staat is een levend organisme, zich met den dag ontwikkelende en hervormende, en daarom een telkens veranderde leiding vorderende." Onder de onderteekenaren vinden wij naast bekwaame opperofficieren, als de generaals KNOOP en BOOMS, bekwame en verlichte mannen van eene burgerlijke betrekking, als de hoogleeraar BUYS, POMPE, JEEKEL, KNIGHT en WERTHEIM. Aan hunne verklaring is dus wel eenig gewicht te hechten 2).

1) *Handel. der 2e Kamer*, zitting 1879/80, blz. 586.

2) Men vindt het rapport vooraan in het werk: „*Ontwerp van wet tot regeling van de nationale militie en schutterij*," door W. ROOSEBOOM, kapitein bij den gener. staf. (No. 20 van de werken door de bovengenoemde „Vereeniging" uitgegeven.)

Ik laat de kwestie, in hoever de bepalingen onzer Grondwet al dan niet belemmerend zijn voor de inrichting eener doelmatige verdediging van ons vaderland, voor 's hands rusten, ofschoon zij bij eene eventueele Grondwetsherziening van zeer veel gewicht is. Maar ik koester tegen dit Hoofdstuk dezelfde grief als tegen zoovele andere bepalingen van de Grondwet, nl. dat verscheidene artikelen eigenlijk meer eigenaardig in eene gewone wet te huis behooren. Dit geldt b. v. de artt. 181—186 en 189. Van andere bepalingen kan men zeggen, dat zij thans geene beteekenis meer hebben, b. v. art. 178, zoo het in 1848 nog iets beteekende! Zoo belemmert art. 188 eene goede regeling der schutterij, als deel van het leger. Reeds in het Voorl. Verslag over de regeeringsvoorstellen werd de wenschelijkheid uitgesproken, om al die bepalingen in één algemeen voorschrift, onder verwijzing naar eene bijzondere wet, samen te vatten. 't Is waar, het motief was vrees, dat met behoud dier artikelen vermindering van kosten voor het defensiewezen onmogelijk zoude zijn; doch dit neemt niet weg, dat men toen reeds de zaak uit het juiste standpunt scheen te beschouwen. Men verlangde, dat alleen de artt. 177 en 179 zouden blijven bestaan, doch dat de overigen in één artikel zouden worden samengetrokken, b. v. van dezen inhoud: „de verdediging des rijks berust grootendeels op de burgerwapening, te regelen bij de wet" 1). In het Algemeen Verslag, na het tweede afdeelingsonderzoek, drukte men zich daaromtrent nog nader uit: „Men moest daarbij niet vergeten, dat indien de opstellers der Grondwet in 1815 gemeend hadden, de verplichtingen omtrent den krijgsdienst zoo nauwkeurig te moeten omschrijven, dit met de toen bij de natie nog met opzicht tot dit punt heerschende begrippen samenhing, welke begrippen sedert eene aanmerkelijke wijziging hebben ondergaan, zoodanig, dat men zich algemeen

---

1) In het Nader Algem. Verslag wilde men art. 177 aangevuld hebben: „dat de wet de wijze regelt, waarop de plicht tot het dragen van wapenen wordt vervuld." Daardoor zouden dan ook de artt. 180—186 en 189 vervallen.

aan daaromtrent vast te stellen wetsbepalingen zou onderwerpen, al steunden die ook niet op uitdrukkelijke voorschriften der Grondwet. Zoo ergens kon men dus zonder gevaar veel aan den gewonen wetgever overlaten." Wat in 1848 waar scheen, is thans nog veel meer waar.

Er is wel eens beweerd, dat de herziening van dit Hoofdstuk der Grondwet steeds grooten tegenstand zou ondervinden. 't Is mogelijk; maar ik durf dan toch beweren, dat die tegenstand ongemotiveerd zou zijn. Immers, indien de grond voor dien tegenstand is de vrees voor de invoering van algemeenen dienstplicht of van persoonlijken dienst of voor eene langere indiensthouding der miliciens, dan meen ik, dat de Staten-Generaal bij de behandeling der gewone wet het in handen hebben, om daaraan weerstand te bieden. Doch waar bevoegde deskundigen verklaren, dat de voorschriften der Grondwet den gewonen wetgever de handen te veel binden, daar is herziening, op zijn minst genomen, *wenschelijk,* en indien het waar is dat door het behoud dier voorschriften de verdediging van den vaderlandschen grond schier onmogelijk wordt, daar zou herziening *plicht* zijn.

Eene vergelijking met de vreemde Constitutiën is uit den aard der zaak moeilijk, omdat het defensiestelsel min of meer met het nationaal volkskarakter en de maatschappelijke toestanden samenhangt. Zoo is in alle Duitsche Staten, die tot den Duitschen Bond behooren, krachtens art. 57 der Bondsacte van 1871, het beginsel van algemeenen dienstplicht gehuldigd. Hetzelfde heeft plaats in Zwitserland (zie art. 18 van de Constitutie van 29 Mei 1874).

In België heerscht nog de vroegere Nederlandsche militiewet van 8 Januari 1817 (*Stbl.* No. 1), aangevuld door de wetten van 28 Nov. 1818 (*Stbl.* No. 41), van 27 April 1820 (*Stbl.* No. 11) en van 21 Dec. 1824 (*Stbl.* No. 69). De bepalingen der Constitutie komen hoofzakelijk hierop neder, dat de wijze van recruteering door de wet wordt geregeld, en dat jaarlijks het contingent bij wet wordt vastgesteld (art.

118 en 119). Verder bestaat er eene garde civique (onze schutterij), waarvan de organisatie bij wet wordt geregeld, en waarbij het beginsel is aangenomen van verkiezing van de officieren tot en met den rang van kapitein door de garde zelve. Eindelijk kan de mobilisatie der garde civique niet geschieden dan krachtens eene wet (artt. 122 en 123).

De Italiaansche Grondwet laat alles over aan eene bijzondere wet: „La levée militaire est réglée par la loi," (art. 75.) „Il est institué une milice communale sur les bases fixées par la loi" (art. 76). De Spaansche Constitutie zegt niets anders dan: „Les Cortès fixeront tous les ans, sur la proposition du Roi, les forces militaires permanentes de terre et de mer" (art. 88). In Portugal schijnt de algemeene dienstplicht te bestaan. Art. 113 zegt uitdrukkelijk: „Tous les Portugais sont obligés, de prendre les armes pour la conservation de l'indépendance du royaume et de l'intégrité du territoire et pour le défendre contre les ennemis extérieurs ou intérieurs." Verder zegt art. 116: „il appartient exclusivement au pouvoir exécutif d'employer la force armée de terre et de mer, ainsi que lui paraissent l'exiger la securité et la défense du royaume."

Deze voorbeelden geven dus weinig of niets. Wij zullen — indien wij tot eene Grondwetsherziening overgaan — met onzen eigen toestand en onze maatschappelijke inrichting, en niet minder met de positie van ons vaderland onder de Europeesche Staten te rade moeten gaan.

Art. 177. Het dragen der wapenen tot handhaving der onafhankelijkheid van den Staat en tot beveiliging van zijn grondgebied, blijft een der eerste plichten van alle ingezetenen."

Men heeft dit artikel niet meer dan een groot woord genoemd, en daarbij gevaarlijk, omdat men daaruit distilleeren kan wat men wilde, zelfs wat niet bedoeld werd. De Hr. Heemskerk zou het ook beter achten het te doen vervallen, „want zoo algemeen, als het daar geschreven staat, is het eigenlijk niet waar, en wordt door de volgende bepalingen van het VIII^ste Hoofdstuk grootendeels te niet gedaan" 1).

1) *Praktijk*, blz. 198.

Of de opvatting, dat dit artikel niet meer dan een groot woord is, juist is, betwijfel ik. Ook geloof ik, dat het onjuist is, dat de verplichting tot persoonlijken dienst daarin niet bedoeld is, gelijk de Hr. Rooseboom meent. Als men de schriftelijke gedachtenwisseling naleest, dan blijkt m. i. daaruit, dat men toen reeds aan het denkbeeld van afschaffing van plaatsvervging niet geheel vreemd was. Vrij algemeen werd het behoud van dit artikel verlangd; alleen verzette men zich tegen een verplichten zèedienst, als strijdende met de zeden en gewoonten en den aard der ingezetenen van meer dan éène provincie. Ik geloof dat men art. 177 in dien geest moet opvatten, dat het niet alleen de *plicht* is van de ingezetenen den vaderlandschen bodem te verdedigen, maar ook een *recht*. „Le service du peuple dans la garde nationale est beaucoup moins une obligation qu'un droit... Une nation ne saurait être asservie lorsque tous ses citoyens sont armés, et que leur réunion forme la force publique, qui est la sanction de tous les pouvoirs," zeide reeds Simonde de Sismondi in zijne *Etudes sur les constitutions der peuples libres.*

Al moge de Hr. Heemskerk gelijk hebben, dat art. 177 in zijne algemeenheid in strijd is met de volgende artikelen, en al heeft de generaal-majoor Weitzel volkomen het recht te verklaren, dat het artikel eigenlijk niet meer is dan een axioma, daar het toch van zelf spreekt, dat de ingezetenen verplicht zijn de onafhankelijkheid van den Staat, waartoe zij behooren, te verdedigen 1), toch zou ik het niet gaarne laten vervallen, omdat in onzen tijd wel eens stemmen opgaan, dat Nederland te klein is om zich te verdedigen. Ik meen, dat eene natie, die zich niet wil verdedigen, niet waard is onafhankelijk te blijven.

„*Blijft* een der eerste plichten," zegt art. 178. In de Grondwet van 1814 stond dat „blijft" in verband met hetgeen er onmiddellijk op volgde, nl. „overeenkomstig 's Lands oude ge-

1) *De beteekenis en de geschiedenis onzer grondwettige voorschriften aangaande 's Lands verdediging*, 's Gravenhage 1880.

woonte, en het grondbeginsel bij de Unie van Utrecht aangenomen." Het was eene herinnering aan de toepassing van het beginsel in vroegere tijden 1). Bij de vermelding van de Unie van Utrecht werd in de Grondwet van 1815 de Pacificatie van Gent, ten believe der Zuid-Nederlanders, bijgevoegd. De Grondwet van 1840 behield de laatste redactie, maar toen in 1848 èn de Pacificatie van Gent èn de Unie van Utrecht uit het artikel vervielen, bestond er voor „blijft" geene reden meer, en had men er voor „is" moeten schrijven.

Art. 178. „De Koning zorgt, dat er ten allen tijde eene toereikende zee- en landmacht onderhouden worde, aangeworven uit vrijwilligers, hetzij inboorlingen of vreemdelingen, om te dienen in of buiten Europa naar de omstandigheden."

Zoowel het voorstel der negen-mannen, als het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 had dit artikel, dat in de vroegere Grondwetten voorkwam, weggelaten 2). Met art. 202 der Grondwet 1840 werd eene vaste, op zichzelve staande, van de militie onafhankelijke krijgsmacht bedoeld. De heer Weitzel merkt m. i. te recht aan, dat het al den schijn heeft, dat de Grondwetgever van 1815 en 1840 al dadelijk twijfelde aan de mogelijkheid der uitvoering van het voorschrift; want „als het zóó gemakkelijk was eene *toereikende* (d. i. eene in alle opzichten voldoende) uit vrijwilligers bestaande zee- en landmacht te bekomen,...... waarom dan slechts twee artikelen verder reeds bevolen, dat er...... eene zoogenaamde nationale militie moest wezen?" 3) In 1844 verklaarden de negenmannen, dat eene krijgsmacht, als art. 202 der vorige Grond-

1) En tevens een middel, volgens den Hr. Weitzel, om de teleurstelling te verzwakken, dat, niettegenstaande de veranderde orde van zaken, toch het beginsel dat ten grondslag lag der conscriptie, gehandhaafd bleef. Men begreep dat men niet kon terugkeeren tot den toestand, die vóór de Fransche overheersching had bestaan, en dat men met een leger, uitsluitend van vrijwilligers, weinig zou kunnen uitvoeren.

2) „De gedachte der Commissie was die der voorstellers van 1844, een droom door de waarheid, een onjuist, ijdel gebod door een uitvoerlijk plan te vervangen." Thorbecke, *Bijdrage t. d. herz. der Grondwet*, blz. 104.

3) Blz. 13, volg.

wet bedoelde, ten eenemale ontbrak, en dat de militie het eigenlijke, het eenige leger uitmaakte. Ook de Commissie van 17 Maart ging uit van dezelfde grondgedachte.

Ik geloof dat er geen twijfel aan bestaat of het artikel kan gerust vervallen. Wij komen er straks op terug. De krijgsmacht, die wij voor Indië noodig hebben, zal ook zonder een bepaald voorschrift der Grondwet te verkrijgen zijn, en voor ons Vaderland voldoet art. 180.

ART. 179. „Vreemde troepen worden niet dan met gemeen overleg des Konings en der Staten-Generaal in dienst genomen.”

De bepaling van art. 203 der vorige Grondwet stond niet in de Grondwet 1814; zij kwam er in 1815 in, naar het schijnt op verlangen van de Belgische leden der commissie. In de Grondwet 1840 vond men haar terug. Doch reeds in het voorstel der negen-mannen werd alles wat betrof de capitulatiën los gelaten, niet alleen als nutteloos, en als reeds in art. 57 begrepen, maar ook tot onzekerheid leidende. Ook de Commissie van 17 Maart 1848 en het regeerings-voorstel lieten die zinsnede weg, daar men meende „dat het eerste gedeelte alleen in de Grondwet behoefde te worden opgenomen.” (Mem. v. T. der regeering).

„Het weder in dienst nemen van dergelijke troepen,” zegt de Generaal WEITZEL zeer te recht, „zou weinig strooken met de denkbeelden van onzen tijd. Hoogst waarschijnlijk zouden zij ook niet meer te bekomen zijn.”

De zaak zou bovendien op zich zelve met zeer veel bezwaren gepaard gaan „De officieren dier troepen”, merkt de generaal WEITZEL op, „zouden zonder twijfel zijn militaire officieren in dienst van den Staat, en zij zouden dientengevolge behooren tot de militaire officieren, waarvan sprake is in de 2e alin. van art. 58. Zij zouden dus moeten worden bevorderd, ontslagen of op pensioen gesteld volgens de regels, door de wet te bepalen; maar de wettelijke regels, die in dat opzicht gelden voor de militaire officieren, behoorende tot de landmacht, bedoeld in art. 178, kunnen onmogelijk in hun

geheel op hen worden toegepast...... Ook de pensioenen van het personeel der vreemde troepen zouden niet door de bestaande wet geregeld kunnen worden geacht" 1).

Zou er veel bezwaar bestaan de bepaling van art. 179 bij eene eventuëele Grondwets-herziening weg te laten. Het is niet denkbaar, dat vreemde troepen in dienst genomen en bezoldigd worden zonder medewerking der Staten-Generaal, die de gelden moeten toestaan.

Art. 180. „Er is steeds eene nationale militie, zooveel mogelijk samen te stellen uit vrijwilligers, om te dienen op de wijze in de wet bepaald."

Art. 181. „Bij gebrek aan genoegzame vrijwilligers, wordt de militie voltallig gemaakt door loting uit de ingezetenen..." enz.

De Generaal Weitzel geeft de *„krijgskundige"* beteekenis van het woord *militie*: „Eene militie is eene georganiseerde en zoo goed mogelijk geoefende krijgsmacht, waarvan de leden — officieren en minderen — in gewone tijden verblijf houden in hunne haarsteden, maar die in oorlogstijd tot verdediging van den geboortegrond onder de wapenen geroepen en te samen gebracht wordt." In gewoon *„taalkundigen"* zin beteekent militie eenvoudig *„krijgsmacht"* 2).

In welken zin vat de Grondwet de militie op? In geen van beiden; zij bedoelt niets meer en niets minder dan de eigenlijke *conscriptie*.

De Commissie van 17 Maart 1848 had art. 202 van de vorige Grondwet, nu art. 178 van de tegenwoordige Grondwet, weggelaten, gelijk wij boven zagen, Zij bedoelde met *militie* eene nationale krijgsmacht, samengesteld voornamelijk uit vrijwilligers, doch, indien daarmede de krijgsmacht niet voldoende was voorzien, door conscriptie of loting aan te vullen 3), en daarom kon zij art. 202 gerust loslaten. Men leze wat de heer

---

1) Blz. 15.

2) Weitzel, blz. 16.

3) „Slechts eene nationale oorlogsmacht, aan de kern der burgerij ontleend, en met haar in verband, volgens de wet, die hare rechten gelijk hare plichten zorgvuldig vestigt, opgeroepen, zal de Staat tegen aanval beveiligen." Rapport der Comm. van 17 Maart 1848.

THORBECKE van de bedoeling der Commissie zeide in zijne *Bijdrage t. d. herz. der Grondwet* (blz. 105): „De Commissie van 17 Maart bracht evenals de voorstellers van 1844 voor tweederlei armée, door de Grondwet (van 1840) vruchteloos gewild, éénheid van wapenmacht in de plaats. Zij begreep zeer wel dat er *eene vaste kern van manschappen, die van de wetenschap en kunst des oorlogs een beroep maakten, moest blijven, en deze zoude het bewind vinden onder de vrijwilligers, waaruit volgens art.* 171 *van het ontwerp* (der Commissie) 1) *de nationale militie, d. i. de gewone land- en zeemacht zou worden samengesteld.*" De Commissie van 17 Maart wilde dus ééne soort van krijgsmacht. De regeering schijnt echter de bedoeling niet te hebben begrepen. Van daar haar vasthouden aan art. 202 der vorige Grondwet; zij wilde eene vaste legermacht, een staand leger, als kern, en daarom heen een leger samengesteld ja, ook uit vrijwilligers maar toch ook uit lotelingen, om te dienen op de wijze, in de wet bepaald. Dat de regeering de zaak niet begreep, is ook duidelijk uit de beoordeeling van het voorstel der Commissie door den Generaal NEPVEU in zijnen brief van 11 Mei 1848 aan den Koning, waarin hij schreef: „een voorstel, hetwelk geen legers, geene marine meer wil, dat is, geene kaders, geene wetenschappelijke corpsen, alleen een troep militiens en schutters zonder commando." De Generaal WEITZEL beweert, dat, indien de Commissie van 17 Maart 1848 in stede van het woord militie had geschreven *krijgsmacht*, de zin van hare wijziging duidelijk ware geweest, en de spraakverwarring hadde opgehouden 2). Die spraakverwarring duurt eigenlijk nog voort, want als men van de militie spreekt, dan denkt men eigenlijk aan de conscriptie.

Nog in een ander opzicht week de regeering af van het denkbeeld der Commissie van 17 Maart. Deze had haar artikel aldus geredigeerd: „Er is steeds eene nationale militie zooveel mogelijk samen te stellen uit vrijwilligers, op

---

1) = ART. 180 der Grondwet.

2) WEITZEL 39.

de wijze als bij de wet wordt bepaald, om te dienen hetzij te land en te water." De bedoeling was, dat de wet zou bepalen, hoe men die vrijwilligers zou verkrijgen, terwijl het regeeringsartikel de wijze van *dienen* bij de wet wilde omschreven hebben, *„om te dienen op de wijze, in de wet bepaald."* Zie ook hierover THORBECKE in zijne zooeven aangehaalde *Bijdrage*: „De wijze, waarop het Gouvernement zich die vrijwilligers, welke dus de in art. 202 der Grondwet (van 1840) bedoelde vervingen, zou mogen verschaffen, te bepalen door de wet...... Volgens de meening der Commissie moest de wetgever aan het Gouvernement de wegen en middelen om vrijwilligers te bekomen in de ruimste mate openen, opdat men tot gedwongen dienst van lotelingen zoo min mogelijk de toevlucht behoefde te zoeken; lotelingen alleen tot volstrekte noodzakelijke aanvulling der uit vrijwilligers samengestelde legermacht te nemen."

Intusschen bestaat ons leger tegenwoordig bijna geheel uit lotelingen; het aantal militie-vrijwilligers zoowel als de vrijwilligers van art. 178 is zeer gering.

Teekende ik boven aan, dat art 178 kon vervallen, omdat de daar bedoelde staande armée niet bestaat, ook in verband met art. 180, wanneer nl. daaraan eene gezonde uitlegging wordt gegeven, zou art. 178 onnoodig zijn. 't Komt mij voor, dat voor art. 180 zou moeten gelezen worden: „er is eene nationale zee- en landmacht, waarvan de sterkte en inrichting bij de wet wordt bepaald." In zulk eene wet zou men kunnen bepalen, dat die krijgsmacht èn uit vrijwilligers, èn uit lotelingen worde samengesteld. Maar dan zouden als gevolg daarvan al de overige bepalingen betrekkelijk leeftijd, diensttijd, enz. — thans omschreven in de art. 182 en volgende — kunnen vervallen, om in de genoemde wet hare plaats te vinden. Ook hierop is toepasselijk hetgeen in 1848 in het Voorl. Versl. op de regeeringsontwerpen werd gezegd en hetgeen boven door mij is aangehaald, dat de begrippen omtrent dienstplicht zich sedert 1815 zoodanig hebben gevormd, „dat men zich algemeen aan daaromtrent vast te stellen wetsbepalingen zou onderwerpen, al steunden die ook

niet op uitdrukkelijke voorschriften der Grondwet. Zoo ergens, kon men dus hier zonder gevaar veel aan den gewonen wetgever overlaten" 1). Zelfs is het beginsel van persoonlijken dienst thans meer algemeen erkend, dan in 1848.

ART. 187, 1e lid. „Al de kosten voor het leger van het rijk worden uit 's lands kas voldaan."

Mij dunkt, dat spreekt van zelf — al wilde men wellicht door de woorden „het leger van het rijk", dat voor Ned. Indië, dat door de Indische kas wordt bekostigd, uitzonderen. Een daartoe strekkend voorschrift is geheel onnoodig.

2e lid. „De inkwartiering en het onderhoud van het krijgsvolk,... enz.... kunnen niet dan tegen schadeloosstelling op den voet in de reglementen bepaald, ten laste... worden gebracht."

„*Reglementen;*" men zal vermoedelijk de wet hebben bedoeld. Zoo is het ook steeds opgevat. Zie o. a. de wet van 14 Sept. 1866 (*Stbl.* No. 138).

Ook hier eene afwijking van het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848, waarbij uitdrukkelijk gezegd werd, dat de inkwartiering en het onderhoud van het krijgsvolk, mitsgaders de transporten en leverantiën niet ten laste van een of meerdere inwoners of gemeenten kon worden gebracht, dan alleen in onvoorziene omstandigheden en dan tegen tegemoetkoming van het rijk en schadeloosstelling. Het regeeringsontwerp heeft zelfs het tegendeel gezegd van hetgeen de Grondwet van 1840 als regel stelde 2). Naar mijn gevoelen zou men tot het vroegere stelsel en tot het voorstel der Commissie van 17 Maart 1848 moeten terugkeeren.

ART. 188. De Schutterij.

Het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 maakte de schutterij het allereerst dienstbaar aan de handhaving der inwendige rust, en in de tweede plaats aan de verdediging des lands in tijd van gevaar en oorlog. Het regeerings-ontwerp keerde de

---

1) Zie boven blz. 191.

2) Zie ook THORBECKE, *Bijdrage tot de herz. der Grondwet*, blz. 107, volg.

bestemming der schutterij om, eerst ter verdediging van het land, en in de tweede plaats ter handhaving van rust.

Ieder herinnert zich de eindelooze moeite, om de wet van 10 April 1827 te herzien, welke herziening dan ook nog niet plaats heeft gehad.

Terecht heeft de Hr. HEEMSKERK opgemerkt, dat de Grondwetgever, zoo van 1815 en 1840 als van 1848, zich te veel met de herinneringen uit een vroeger tijdperk te rade is gegaan, toen de schutterij eene stedelijke inrichting was, zoowel om de orde te bewaren, als om de veiligheid en zelfstandigheid der steden te helpen handhaven 1). Thans zou hare roeping in den Staat eene geheel andere moeten zijn.

Ik geloof niet, dat er iemand is, die veel waarde zou hechten aan de schutterij, zooals zij thans georganiseerd is, als bestanddeel van het leger bij dreigend oorlogsgevaar. Immers hare ongeoefendheid maakt haar thans geheel onbruikbaar. Wil zij inderdaad een nuttig deel van het leger uitmaken, dan zou zij moeten samengesteld zijn uit geoefende manschappen, die hun tijd bij het effectieve leger hebben uitgediend, en zou zij de *reserve* van het leger moeten worden.

„In geval van Grondwetsherziening", zegt de Hr. HEEMSKERK, „zoude m. i. in aanmerking komen, het al of niet oprichten van gewapende corpsen tot handhaving der inwendige rust, geheel aan den gewonen wetgever over te laten, en alleen de vorming van eene reserve (onder welke benaming ook) voor te schrijven, bestemd om de militie in tijd van nood te versterken, en daartoe zoo goed mogelijk geoefend" 2).

Vergis ik mij niet, dan wilde de Hr. KAPPEYNE VAN DE COPPELLO art. 188 laten vervallen. Ik zou mij met dat denkbeeld kunnen vereenigen. In de wet, die onze krijgsmacht regelt, zal ook sprake zijn van de reserve, en wie daartoe zal behooren. En wat de zorg voor het bewaren der rust in de gemeenten betreft, mij dunkt bij oproer en wanordelijk-

---

1) *Praktijk* blz. 225.
2) Ibid. blz. 227 volg.

heden zal bij de meerdere en gemakkelijke middelen van vervoer detachementen van het leger naar de bedreigde plaatsen gedirigeerd kunnen worden; en bij brand en andere omstandigheden zouden de gemeentebesturen zelve de bevoegdheid moeten hebben daarvoor eene bewapening te verordenen, die dan ook ten laste der gemeenten zoude zijn. Wil men die schutterij noemen, het is onverschillig. Doch daarin behoeft de Grondwet niet te voorzien.

Aan het slot van dit hoofdstuk herinner ik vooreerst aan hetgeen ik reeds boven aanteekende, dat het 2e en 3e lid van art. 58, alsmede het 2e lid van art. 146 hier te huis behooren 1).

Maar ten andere herinner ik aan de klacht van den heer THORBECKE, dat zoowel in het ontwerp der Commissie als in het regeeringsvoorstel, en ook in de Grondwet de bepaling ontbreekt betrekkelijk het in staat van beleg stellen van eene plaats, waardoor het noodig kan zijn enkele grondwettige bepalingen binnen de belegerde plaats te schorsen 2). Gelijk bekend is behelpt men zich nog met het keizerl. decreet van 24 Dec. 1811 en de wet van 10 Juli 1791, terwijl bij kon. besluit van 18 Nov. 1875 no. 9 eene nieuwe instructie is gegeven voor vesting- en fort-kommandanten 3).

Ook in het Verslag der dubbele Kamers werd dit punt ter sprake gebracht. Terwijl sommige leden meenden, „dat, daar de Grondwet over dit gewichtig punt het stilzwijgen bewaart, het uitvoerend gezag in geen geval bevoegd kan worden geacht, om tot het in staat van beleg stellen van eene bepaalde plaats of een bepaald gebied over te gaan", waren andere leden van gevoelen, „dat, daar de veiligheid

1) Zie boven blz. 64 en 167.

2) THORBECKE *Bijdr. tot de herz. der Grondw.* blz. 108.

3) Uitgegeven bij de Gebr. VAN CLEEFF, 's Gravenhage 1875. Hierover zijn inlichtingen gegeven door de regeering in de zitting der 2e Kamer 1876/77, waarover door eene commissie rapport is uitgebracht in de volgende zitting, zonder dat ze nog in behandeling zijn geweest.

van den Staat het nemen van deze uitzonderingsmaatregel kon vorderen, de gelegenheid daartoe niet geheel behoorde te worden afgesneden." Doch deze laatsten wilden toch niet de regeering de handen geheel vrij laten, waarom zij op eene regeling bij afzonderlijke wet aandrongen.

Zoowel in de Pruissische als in de Spaansche en Portugeesche Constitutiën vindt men bepalingen, waarbij sommige bij name genoemde grondwettige rechten in geval van oproer of oorlog kunnen worden geschorst 1). In Pruissen bestaat eene wet van 4 Juni 1854 über den Belagerungs Zustand. In Portugal en Spanje wordt voor de schorsing eene wet vereischt, tenzij de vertegenwoordiging niet bijeen is, als wanneer de Koning daartoe kan overgaan, onder verplichting van zoo spoedig mogelijk daarvan mededeeling te doen aan de Cortes.

NEGENDE HOOFDSTUK.

Van den Waterstaat.

Het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 bevatte over dit onderwerp slechts twee artikelen, geheel gelijkluidende met de artt. 190 en 191 van de Grondwet. In haar rapport zeide zij: „ten aanzien van den waterstaat grijpt de Grondwet (van 1840) in de wet, en belet zij goede regeling van een voor ons land zoo gewichtig onderwerp. Er is onder de voorschriften in dit uitvoerig administratief hoofdstuk vervat, behalve een paar grondtrekken, onzes inziens niet een, dat niet in eene algemeene of in de provinciale wet eene betere plaats vond dan in de staatsregeling, die ook hier, hetgeen zij aan den wetgever moet openen, zelve in bezit neemt." De regeering zeide in hare Mem. v. Toel., dat zij met de Commissie van 17 Maart 1848 van oordeel was, dat in het IX[e] Hoofdstuk „veel wordt aangetroffen, dat òf aan eene algemeene

1) Art. 111 van de Pruisische, art. 17 van de Spaansche en § 34 van de Portugeesche Constitutie.

rijkswet, òf aan bijzondere provinciale wetten ter regeling moet worden overgelaten; ook veel, dat alleen in reglementen te huis behoort." Het regeerings-ontwerp echter strekte zich verder uit dan het voorstel der Commissie.

't Komt mij voor, dat ook de Commissie van 17 Maart 1848 nog te veel heeft geregeld. Het oppertoezicht des Konings in art. 190 was een historisch begrip. Onder de vorige Grondwetten hadden de waterschapsbesturen eene groote mate van zelfstandigheid bekomen, die alleen in bedwang kon gehouden worden door een oppertoezicht van het centraal gezag, dat de verschillende belangen daarheen moest leiden, dat het algemeen belang niet benadeeld werd. Doch al is de centralisatie in dezen tak van beheer nog een beginsel van ons staatsrecht, de wet, die art. 191 bedoelt, kan het geheele beheer van den waterstaat regelen en de verschillende belangen in ééne richting besturen.

Met het „algemeen" bestuur van den waterstaat wordt op een rijksbelang gedoeld; wat onder „*bijzonder*" bestuur begrepen moet worden, zal de wet, waarvan art. 191 spreekt, moeten uitmaken 1). In art. 192 wordt aan Provinciale Staten een deel der zorg opgedragen, en is ook steeds het provinciaal belang bij groote waterkeerende werken op den voorgrond gesteld.

Art. 193 spreekt over verveeningen, droogmakerijen, steengroeven en mijnwerken, waarvan het toezicht aan Provinciale Staten wordt opgedragen ieder in hunne provinciën. Het komt mij voor, dat de provinciale wet daarin zou kunnen voorzien, al houdt de Grondwet daarvoor geen voorschrift in. Doch ook het toezicht, dat aan de Provinciale Staten over waterschappen en waterwerken, krachtens art. 192 wordt opgedra-

1) In de Toelichting van het voorstel der negen-mannen leest men: Onder *algemeen* bestuur verstaan wij dat, hetgeen den ganschen Staat gelijkelijk begrijpt. Ten aanzien van het *bijzonder* bestuur, of dat der deelen zal de wet inzonderheid moeten bepalen, wie dat bestuur heeft, met welk toezicht en in welk verband tot het algemeen bestuur. De werkkring de Provinciale Staten is de eerste, welke zich hier aanbiedt," enz.

gen zoude eveneens bij de provinciale wet kunnen worden bepaald, al spreekt de Grondwet daarover niet. Van art. 192 zeide THORBECKE dat het „nutteloos, ja hinderlijk in de Grondwet, behoort, zooverre het nuttig is, in de wet, door art. 189 (nu 192) geëischt" 1). — „Men schuift", zeide hij verder, „wel eens stellingen, die men gaarne in de wet zag, bij voorraad in de Grondwet binnen. Dit is echter evenzeer misbruik eener Grondwet als bekorting van de noodzakelijke vrijheid des wetgevers."

Het is merkwaardig, dat niettegenstaande de Grondwet van 1815 zoo uitvoerig mogelijk den waterstaat behandeld had, en ook België tot 1830 daaronder geleefd had, de Constitutie van dat land geen enkele bepaling daaromtrent inhoudt.

Ik meen dat volstaan kan worden, indien de Grondwet eenvoudig zich bepaalde bij een voorschrift ongeveer van dezen inhoud: „de algemeene regelen omtrent het bestuur van den waterstaat en de inrichting van waterschappen stelt de wet." In zulk eene wet zou van zelf de omvang van het rijks- en van provinciaal toezicht ter sprake komen. Bovendien zoude dan aan de waterschappen, die in ons vaderland historische herinneringen hebben, eene autonomie kunnen verleend worden op betere grondslagen, dan thans het geval is.

TIENDE HOOFDSTUK.

Van het Onderwijs en het Armbestuur.

Ik ben genaderd aan een Hoofdstuk, belangrijk wegens het onderwerp, dat het behandelt, en wegens den politieken strijd, die daarover sedert jaren is gestreden.

De Grondwet 1840 had in navolging van die van 1815

---

1) *Bijdr. tot de herz. der Grondw.* blz. 108.

alleen gezegd: „het openbaar onderwijs is een aanhoudend voorwerp van de zorg der regeering 1). De Koning doet van den staat der hooge, middelbare en lage scholen jaarlijksch aan de Staten-Generaal een uitvoerig verslag geven" (art. 224). Het ontwerp der Commissie van 17 Maart 1848 hield in: „de inrichting van het publiek onderwijs wordt met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen door de wet geregeld. — Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid der onderwijzers en het toezicht der overheid, beide door de wet te regelen. — De Koning doet van den staat der hooge, middelbare en lagere scholen aan de Staten-Generaal jaarlijks een uitvoerig verslag geven."

In het oorspronkelijk w. o. der regeering ontbraken het 1e en 3e lid van ons tegenwoordig art. 194. Wat het 4e lid betreft, de regeering wijzigde het ontwerp der Commissie aldus: „het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht der overheid, en bovendien, voor zoover het middelbaar en lager onderwijs betreft, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid der onderwijzers; het een en ander door de wet te regelen." Terwijl de Commissie *in het algemeen* een onderzoek eischte naar de bekwaamheid der onderwijzers, waaronder dus ook het hooger onderwijs begrepen werd, beperkte de regeering dat onderzoek slechts tot het middelbaar en lager onderwijs. Te recht verzette zich de Hr. THORBECKE daartegen: „Zoo het niet geoorloofd zal zijn Fransch of Engelsch dan na gebleken bekwaamheid te onderwijzen, zal men van onderwijs in Latijn, Grieksch, rechten of geneeskunde zonder die voorwaarden beroep mogen maken?" 2) Intusschen heeft de wet van 28 April 1876 (*St.bl.* no. 102) op het hooger onderw. ook de vereischten van de bekwaamheid en zedelijkheid bepaald voor de leeraren van het gymnasium en dus het grondwettig voorschrift verder uitgestrekt.

---

1) Men heeft willen zeggen: „een voorwerp van aanhoudende zorg."
2) *Bijdr. t. d. herz. der Grondw.*, blz. 109, volg.

De schriftelijke gedachtenwisseling over dit onderwerp is zeer belangrijk.

Uit het Voorl. Verslag blijkt, dat de meerderheid zich vereenigde met het beginsel der vrijheid van onderwijs, in verband met de wenschen naar meerdere vrijheid tot het oprichten van scholen en het geven van onderricht, die zich hier te lande van meer aan éène zijde hadden geopenbaard, mits dat *alle* scholen aan een nauwlettend toezicht der overheid onderworpen blijven, dat toezicht door de wet geregeld werd, en afdoende waarborgen voor de bekwaamheid en zedelijkheid der onderwijzers bestaan zouden. Doch diezelfde meerderheid verbond hare toetreding tot dit beginsel aan twee andere voorwaarden, nl. vooreerst, dat de zorg voor het openbaar onderwijs in zijnen geheelen omvang, welke bij art. 224 der Grondwet van 1840 aan de regeering als eene dure plicht was opgelegd, als grondwettig voorschrift behouden bleef; en ten andere verlangde zij, dat „al de aandacht der regeering op de *openbare* lagere scholen gevestigd blijve, *zoodanig dat deze nergens ontbreken,* en door hare goede inrichting en de geest van het daar gegeven onderwijs, den nadeeligen invloed temperen of te niet doen der eigenaardige gebreken, die misschien maar al te zeer vele nieuw op te richten bijzondere scholen zullen aankleven.” Op dien grond werd aangedrongen op eene aanvulling van het ontwerp in dier voege, „dat het voortdurend tot de bijzondere zorg der regeering behooren zal, om te waken, *dat in iedere gemeente, zonder onderscheid, van overheidswege voldoend openbaar lager onderwijs worde gegeven.*”

Bij de Mem. van Beantw. gaf de regeering aan den eersten eisch toe. Zij voegde als eerste lid van art. 194 de bepaling van art. 224 der vorige Grondwet, „taalkundig gewijzigd” toe: „Het openbaar onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regeering.” Wat den anderen eisch betrof, zoover wilde zij niet gaan: „Om echter zoover te gaan”, zeide zij, „dat zelfs geene combinatie van kleine gemeenten zou kunnen plaats hebben, schijnt een al te grooten last en te grooten band op te leggen”.

Bij het tweede afdeelings-onderzoek kwam men op de zaak met kracht terug. Er waren leden, die zich „zeer stellig" tegen het denkbeeld verklaarden om het beginsel der vrijheid van onderwijs, in de Grondwet op te nemen. Zij meenden, dat daardoor niet alleen aan het het lager schoolwezen een gevoelige slag zou worden toegebracht," maar ook dat daaruit financiëele bezwaren zouden voortvloeien, „in zoover namelijk men de nadeelige gevolgen van die vrijheid door maatregelen tot uitbreiding van het lager onderwijs mocht willen temperen." De „groote meerderheid" echter verklaarde, „dat zij niet dan schoorvoetend tot de erkentenis der vrijheid van onderwijs kunnende toetreden, die toetreding ondergeschikt moest maken aan het erlangen der waarborgen, dat daardoor het voortdurend bestaan van een goed lager schoolwezen niet in de waagschaal zou worden gesteld." Met de weder-opneming van de eerste zinsnede van art. 224 der vorige Grondwet was zij niet te vreden gesteld; het was een punt van ondergeschikt belang, en eigenlijk niets anders dan eene „schoonklinkende verklaring." Daarom te meer hechtte men er gewicht aan „in de Grondwet de verplichting geschreven te zien... dat overal in het rijk van overheidswege voldoende lager onderwijs zal worden gegeven. Het door de regeering hiertegen geopperde bezwaar achtte men niet overwegend, „daar men dezerzijds redelijkerwijze wel niets meer kon bedoeld hebben, dan het openstellen der gelegenheid tot het erlangen van voldoend lager onderwijs voor de tot iedere gemeente behoorende jeugd, zonder dat men daarom de vestiging van eene afzonderlijke openbare school ook in de allerkleinste gemeente vorderde." Daar echter de meeste leden hunne goedkeuring van dit Hoofdstuk afhankelijk stelden van de inwilliging van dien eisch, achtte de regeering zich verplicht toe te geven, en werd bij nadere nota de alinea: „er wordt overal in het rijk van overheidswege voldoend openbaar onderwijs gegeven" ingelascht.

Ik heb mij steeds onthouden van aanhalingen te doen uit de

discussiën, en ook hier wil ik het niet doen. Het is genoeg aan te teekenen, dat zoowel van de zijde der anti-revolutionairen als van de zijde der katholieken ingenomenheid werd betuigd met de regeling van de zaak van het onderwijs in de Grondwet, en dat onder de tegenstemmers tegen dit Hoofdstuk noch in de enkele, noch in de dubbele Kamers leden zich bevonden, die tot een dier partijen behoorden.

Bij eene eventueele Grondswetsherziening zou ik niet gaarne willen medewerken tot eene wijziging van het beginsel in art. 194 nedergelegd, ofschoon het niet te ontkennen is, dat op de *redactie* nog al wat aan te merken zou zijn. Ik zou zelfs met den heer Fransen van de Putte in de zitting van 27 November 1879 uitroepen: „hoe gezind ook tot uitbreiding van het kiesrecht en tot hervorming in het algemeen, zou ik die niet willen koopen voor eene wijziging van art. 194 der Grondwet" 1). Ik zou dáárom niet willen medewerken, omdat bij den strijd, die tegenwoordig gevoerd wordt over het openbaar en bijzonder onderwijs, en bij den onstuimigen aandrang van de zijde der anti-revolutionaire en katholieke partij, om aan haar onderwijs eene uitbreiding te geven ten nadeele van het openbaar onderwijs, een vasthouden aan het beginsel van art. 194 plicht is.

Doch ik meen, dat de redactie wel wat te wenschen overlaat. Zoo dunkt mij, dat de eerste alinea van art. 194 eigenlijk geheel onnoodig is. Reeds de heer Opzoomer heeft er op gewezen 2). Indien toch het openbaar onderwijs dat is, wat van overheidswege wordt gegeven, dan spreekt het wel van zelf, dat het ook een voorwerp van ernstige zorg voor de regeering zal zijn. Er zijn verschillende onderwerpen, niet genoemd in de Grondwet, en die toch de belangstelling der regeering verdienen en wegdragen. Al stond die alinea niet in de Grondwet, de zorg zou er niet minder om zijn.

---

1) *Handelingen der Tweede Kamer* 1879/80, blz. 334.

2) *Onze achterlijkheid in de kunst van wetgeving*, Amsterdam, 1873, blz. 16 volg.

Alinea 2. „De inrichting van het openbaar onderwijs wordt, met ee biediging van ieders godsdienstige begrippen, door de wet geregeld."

Ik herinner hier aan de m. i. zeer juiste opmerking va den Hr. OPZOOMER in zijn zoo even aangehaalde brochure ove *Onze achterlijkheid in de kunst van wetgeving* 1), dat dez redactie niet deugt. „Er staat in haar," zegt hij, „niet te lezen: de inrichting van het openbaar onderwijs wordt zó door de wet geregeld, dat het onderwijs met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, gegeven wordt. Er staat eenvoudig „„de inrichting van het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, door de wet geregeld."" De eerbiediging dier begrippen is dus niet van het onderwijs, maar van de regeling der inrichting van het onderwijs gevorderd. Het is geen voorwaarde, den onderwijzer of der toeziende regeering gesteld; het is een eisch, uitsluitend aan de wetgevers gedaan...... Hoe kan, niet bij het onderwijs, maar bij de *inrichting* van het onderwijs, de eerbied worden òf in acht genomen òf miskend," enz.

In de tweede plaats wordt in deze alinea *in het algemeen* van openbaar onderwijs gesproken; daaronder is dus ook het hooger onderwijs begrepen. Is dat de bedoeling? Neen! Men heeft het oog gehad op de lagere en hoogstens op de middelbare school. Het zou dan ook een onmogelijke eisch zijn, dat aan de universiteit niets mocht worden geleerd, wat met de godsdienstige begrippen van dezen of genen in strijd is. 2)

Over de vierde alinea heb ik boven reeds gesproken.

En wat de slot alinea betreft, de verplichting van een jaarlijksch verslag past meer in de wet op het onderwijs dan in de Grondwet.

ART. 195. Het Armwezen.

Dit artikel zou m. i. gerust kunnen vervallen. De zorg voor het armwezen zal er niet minder om zijn; de zaak zelve is van te veel gewicht, dan dat zij, al schrijft de Grondwet het niet voor, niet toch bij eene wet zou geregeld worden.

1) Blz. 27.

2) Zie hierover ook OPZOOMER, t. a. p.

ELFDE HOOFDSTUK.

Van Veranderingen.

De Grondwet van 1840 — en zij volgde daarmede hare organgsters van 1814 en 1815 — schreef voor, dat indien nige verandering of bijvoeging in de Grondwet noodig ocht zijn, de wet de *noodzakelijkheid* daarvan verklaren, de verandering of bijvoeging duidelijk aanwijzen en uit-ukken zoude. Verder zou die wet aan de Provinciale Staten orden gezonden, die dan aan de gewone leden der Tweede amer een gelijk getal buitengewone zouden toevoegen. Einde-k mocht de Tweede Kamer over geene voorstellen tot ver-dering of bijvoeging een besluit nemen, tenzij 2/3 der leden, e de vergadering uitmaken, tegenwoordig waren, en voor aanneming werd eene meerderheid vereischt van 3/4 leden, rt. 227, 228 en 230.)

Wat de Provinciale Staten met het hun toegezonden ontwerp n grondwetsherziening moesten uitvoeren, is mij nooit duide-k geweest, en ook de Hr. THORBECKE kon in zijne *Aanteeke-ngen op de Grondwet* geen duidelijk begrip er van geven.

De Commissie van 17 Maart 1848 behield art. 227 der orige Grondwet, en eischte dus ook de noodzakelijkheids-erklaring van de verandering of bijvoeging door de wet; och liet de verzending aan de Staten weg en schreef ene ontbinding der beide Kamers en nieuwe verkiezingen in ubbelen getale alleen voor de Tweede Kamer voor. De Eerste Kamer werd niet verdubbeld, doch moest herkozen worden. e nieuwe Kamers zouden in vereenigde zitting de bij de et voorgestelde veranderingen overwegen; daarvoor werd de anwezigheid van 2/3 der leden, en voor de aanneming even-ens eene meerderheid van 2/3 der tegenwoordig zijnde leden ereischt. In die vergadering was het recht van amendement uitgesloten.

Het stelsel zoo der vorige Grondwetten als der Commissie was, dat er een onderscheid gemaakt werd tusschen den ge-wonen en den grondwetgever. THORBECKE zeide van het voor-

voorschrift der Grondwet 1840, dat het was „een voorstel door de gewone aan de grondwetgevende macht gedaan" 1), en in het rapport der Commissie werd gesproken van eene „grondwetgevende vergadering", die het recht van amendement niet bezat, zoo min als dat om nieuwe voorstellen te doen. „Hare roeping is", zeide het rapport, „op de vraag aan het volk, of de ontworpene wijzigingen al dan niet worden verlangd, antwoord te geven".

Het oorspronkelijk regeerings-ontwerp wijzigde art. 227 slechts in zoover, dat het de noodzakelijkheids-verklaring der verandering of bijvoeging wegliet: „ingeval de Grondwet eenige verandering of bijvoeging behoeft, wordt zulks door eene wet verklaard, en de verandering of bijvoeging zelve duidelijk aangewezen en uitgedrukt". Verder verviel, even als in het ontwerp der Commissie, de toezending aan de Provinciale Staten, doch het vorderde de ontbinding der beide Kamers en de uitschrijving van nieuwe verkiezingen in dubbelen getale, niet alleen der Tweede, maar ook der Eerste Kamer; verder schreef het voor eene behandeling der voorstellen in vereenigde zitting; de benoeming van den Voorzitter rechtstreeks door den Koning; het verbod van eenig besluit te nemen, dan wanneer 2/3 der leden tegenwoordig waren, terwijl voor het nemen van een besluit eene meerderheid moest zijn eveneens van 2/3; het recht van amendement en van initiatief kwam der vereenigde vergadering niet toe en eindelijk werden na aanneming of afkeuring der verandering de Kamers opnieuw ontbonden, en weder nieuwe verkiezingen uitgeschreven. „Door deze vereeniging der beide Kamers", zeide de Mem. v. T., „wordt weggenomen de thans bestaande mogelijkheid, dat de Eerste Kamer met eene geringe meerderheid de voorgestelde veranderingen kan verwerpen, die door eene dubbele Tweede Kamer, tot de herziening der Grondwet te zamen gekomen, met algemeene of met eene groote meerderheid van stemmen zouden zijn aangenomen."

Reeds in het voorloopig verslag werd de vraag gedaan, of

---

1) *Aanteekening op de Grondwet*, II, blz. 307.

het niet in het belang des lands was, om het tot stand brengen van veranderingen in de Grondwet gemakkelijker te maken. Op die vraag antwoordde de meerderheid toestemmend: „Wanneer het wijzigen der grondwettige instellingen aan al te veel vormen wordt verbonden, door al te veel voorzorgen wordt bemoeilijkt, huivert men om de hand aan zulk een bezwaarlijk werk te slaan, wordt daardoor uitstel, ook met opzicht tot veranderingen, omtrent welker noodzakelijkheid allen het eens zijn, geboren, en hoopt zich ten laatste al wat tot deze zaak betrekking heeft, zoodanig op, dat de gebreken, welker bestaan de ondervinding heeft aan het licht gebracht, niet zonder schokken of ten minste niet zonder het ontstaan van algemeene spanning uit den weg kunnen worden geruimd". Men beriep zich hier op het voorbeeld van Engeland, „waar men, wel altijd zonder overijling, maar toch ook langs den gewonen weg, de bestaande instellingen met de behoeften van den tijd in overeenstemming weet te brengen". Men vond in het voorstel der regeering te veel moeilijkheden. Vooreerst, de dubbele Kamers; ten andere de vereenigde zittingen, en eindelijk de ontbindingen tweemalen na elkander. Wat de in dubbelen getale bijeengekomene Kamers betreft — „met welk stelsel de leden *op zeer weinige uitzondering na,* zich noch in het hier behandelde geval, noch meer in het algemeen kunnen vereenigen", — men zag daarin dat bezwaar, dat „de helft der leden, zoo niet meer, uit mannen bestaat, die voor het eerst tot den hun ongewonen werkkring der wetgevende macht geroepen worden." Ook het beginsel der vereenigde zitting vond bij een aanzienlijk aantal leden afkeuring, omdat eene op die wijze bijeengebrachte vergadering uit twee verschillende elementen bestaat, die niet dezelfde roeping hebben. Het werd echter toegegeven, dat voor het brengen van veranderingen in de Grondwet „eene tegen overhaasting waarborgende, buitengewone wijze van overweging en beslissing wenschelijk was." Dit kon, meende men, bereikt worden, wanneer, nadat de wet de noodzakelijkheid had uitgesproken, eene ontbinding der be-

staande vertegenwoordiging, en nieuwe Kamers werden verkozen, waarin dan de wet ter verandering werd vastgesteld. De regeering gaf toe; in hare nota's van wijzigingen liet zij haar stelsel los, en veranderde zij de redactie zooals thans de artt. 196 en 197 luiden.

Gaan wij eenige vreemde Constitutiën na, dan zien wij schier overal het beginsel van ontbinding der gewone vertegenwoordiging en van verkiezing van nieuwe Kamers gehuldigd. In België b. v. verklaart de gewone Kamer, dat er reden is voor de herziening van die bepalingen, die zij aanwijst; daarna worden de beide Kamers ontbonden en nieuwe gekozen (art. 131). Evenzoo kunnen in den gewonen Rigsdag van Denemarken voorstellen worden ingediend tot herziening der Constitutie. Zijn die aangenomen, dan wordt de Rigsdag ontbonden en nieuwe verkiezingen voor de Folkething en de Landsthing uitgeschreven, aan welke de voorstellen weder worden ingediend, en eerst na de aanneming door den nieuw gekozen Rigsdag en bekrachtiging door den Koning, krijgen zij kracht van wet (art. 95). De Pruisische Constitutie daarentegen spreekt niet van ontbinding. „Die Verfassung kann auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung abgeändert werden, wobei in jedem der beiden Häuser des Landtags die gewönliche absolute Stimmenmehrheit, bei zwei Abstimmungen, zwisschen welchen ein Zeitraum von wenigstens 21 Tagen liegen musz, genügt" (art. 107). In Beieren kan alleen de Koning het initiatief nemen; er wordt daar voor de behandeling de tegenwoordigheid van $\frac{3}{4}$ der leden, en voor de aanneming eene meerderheid van $\frac{2}{3}$ der stemmen vereischt. (Tit. X art. 7).

De Hr. HEEMSKERK meent dat het onnoodig was geweest naar nieuwe beginselen te zoeken, „want die der Grondwetten van 1814 en 1815 (in 1840 onveranderd gebleven) waren ten opzichte van *veranderingen en bijvoegselen* goed en bruikbaar" 1).

1) *Praktijk*, blz. 263.

Ik begrijp dat de geachte schr. b. v. de verzending van de ontworpene wijziging aan de Provinciale Staten niet wil. Reeds boven heb ik de vraag gedaan: wat moeten deze er mede doen? Minder begrijp ik zijne klacht dat in onze tegenwoordige Grondwet gemist wordt „de nuttige bepaling van art. 227 der vorige Grondwet, dat de wet allereerst „„de noodzakelijkheid van de verandering of bijvoeging"" moet verklaren." Dat bezwaar is m. i. wel iet of wat gezocht. Of de wet in het eerste artikel zegt, „er bestaat noodzakelijkheid der verandering van", enz., dan wel of in de considerans wordt uitgedrukt: „Alzoo Wij in overweging hebben genomen, dat de ervaring het noodig heeft doen oordeelen eenige veranderingen te maken", enz., of dat er gesproken wordt van de „wenschelijkheid" der verandering — dat alles is m. i. van zeer ondergeschikt belang. De noodzakelijkheid, de wenschelijkheid der verandering of bijvoeging zal wel voornamelijk in de Memorie van Toelichting uitvoerig worden ontwikkeld. Daarin ligt de geschiedenis van de zaak.

Daarentegen kan ik mij wel vereenigen met zijne bestrijding van het beginsel van ontbinding, waardoor elke poging om de Grondwet te herzien moeilijk wordt gemaakt 1).

Ik meen met het Voorl. Verslag der Tweede Kamer van 1848, dat voor het vaststellen eener herziening der Grondwet of van eenige harer artikelen eenige voorschriften moeten bestaan, die tegen overhaasting of tegen verrassing waarborgen geven. Ik zou daarom het beginsel voorstaan, dat de gewone wetgevende macht moet uitmaken, dat er grond bestaat voor deze herziening, en dat daarna voor iedere Kamer een gelijk getal leden wordt benoemd, die met de gewone leden het voorstel overwegen. Op die wijze heeft de natie genoegzamen waarborg, dat haar oordeel over de herziening wordt gehoord. Is het werk der grondwetsherziening afgeloopen, dan keeren die dubbele leden weder naar huis terug, en de

1) *Praktijk*, blz. 266.

gewone wetgevende macht herneemt hare werkzaamheden. Doch ik zou tevens die grondwetgevende vergadering het recht van amendement willen geven. Hier geldt even goed als voor de gewone wetgevende macht, hetgeen de Mem. v. Toel. op art. 107 der Grondwet zeide: „de uitoefening van dit recht heeft het voordeel, dat niet om ééne enkele bepaling eene geheel overigens zeer doelmatige wet worde verworpen." Evenmin zou naar ik meen, het noodig zijn, dat voor de aanneming van een voorstel tot herziening eene meerderheid van 2/3 of 3/4 der stemmen gevorderd wordt 1). Waarom zou eene gewone meerderheid ook hier niet gelden? Eischt men — gelijk sommige leden in het Voorl. Versl. van 1848 voorstelden — dat 2/3 der leden in de Vergadering tegenwoordig zouden zijn, als wanneer met eene gewone meerderheid kan worden volstaan, dan zouden de tegenstanders der herziening door weg te blijven, eene beslissing onmogelijk kunnen maken. Het vereischte van eene meerderheid van 2/3 voor het nemen van het besluit zou dikwijls de zegepraal der minderheid kunnen bezorgen. Als de gewone wetgevende macht met eene gewone meerderheid verklaart dat er grond is om in de Grondwet verandering te brengen, waarom zou voor de grondwetgevende macht eene andere meerderheid gevorderd moeten worden?

Ik meen dat op die wijze het werk van eene grondwetsherziening veel gemakkelijker wordt gemaakt, zonder dat bij eene zaak van zooveel gewicht de waarborgen ontbreken tegen overhaasting en verrassing.

Na hetgeen door mij hierboven is ontwikkeld, kan ik mij onthouden de artikelen 196 en 197 in het bijzonder te behandelen.

Nog ééne opmerking. De artt. 23 en 24 gebieden dat bij verandering in de opvolging van den troon en bij benoeming van een opvolger des konings, indien deze ontbreekt, de

---

1) Zie ook HEEMSKERK, *Praktijk*, blz. 271 die hetzelfde gevoelen ontwikkelt.

regelen voor grondwetsherziening voorgeschreven in acht moeten genomen worden. Ook hiervoor meen ik dat de door mij voorgestelde wijze van behandeling de meest geschikte is. Alleen zou m. i. de verandering in de opvolging en de benoeming van den nieuwen Koning in eene vereenigde zitting der beide kamers moeten plaats vinden, omdat het hier een geheel ander geval geldt als eene grondwetsherziening. Doch even als bij deze zou ik om de door mij aangeduide redenen 1) aan eene gewone meerderheid van stemmen boven die van 2/3 de voorkeur geven.

Moet bij verandering van erfopvolging of benoeming eens opvolgers van den Koning het recht van amendement uitgesloten zijn? Indien men vasthoudt aan het beginsel, dat de natie moet beslissen wie met het koninklijk gezag bekleed zal worden, dan zou daarmede onthouding van het recht van amendement onbestaanbaar zijn.

Art. 198. „Geene verandering in de Grondwet of in de erfopvolging mag gedurende een regentschap worden gemaakt."

„Geene verandering in de Grondwet". Waarom niet? Veronderstel dat in 1848 het koninklijk gezag door een Regent was waargenomen, had men dan de noodzakelijke herziening moeten achterhouden? Een regentschap kan een groot getal jaren duren, bijv. bij de minderjarigheid des Konings. Moet dan eene noodzakelijk geworden herziening der Staatswet uitgesteld worden? Mij dunkt, dat is ongerijmd. „Zoo de legale weg (op die wijze)" zegt de heer Heemskerk, „geheel wordt afgesloten, blijft er alsdan geen ander middel dan een *coup d'état* over" 2).

Maar nu de quaestie van erfopvolging. Men schijnt een dergelijk voorschrift noodig te hebben geacht als waarborg tegen de mogelijke ambitie van den Regent, om die erfopvolging dienstbaar te maken aan eigen belang. Dit sluit niet uit, dat voor het geval de Koning, dien hij als Regent ver-

1) Zie ook boven blz. 17, volg.
2) *Praktijk*, blz. 271.

vangt, gedurende het regentschap komt te overlijden, zonder dat er een bevoegd opvolger is, de Staten-Generaal geen anderen Koning zouden kunnen benoemen. In de erf*opvolging* mag geen verandering komen, dat is de bedoeling. Doch dan past dit voorschrift niet hier, maar in de eerste afdeeling van het IIe Hoofdstuk.

Ik leg hier de pen neder. Ik twijfel er niet aan of mijne beschouwingen zullen tegenspraak ondervinden. Word ik overtuigd van te hebben gedwaald, ik zal het gaarne erkennen.

ERRATA.

Blz.	7,	regel	15 v. b.,	*staat*	territoire Belgique, *lees:* territoire de la Belgique.
„	12,	„	5 v. o.,	„	Het legt niet op mijnen weg; *lees:* Het ligt niet op mijnen weg.
„	13,	„	1 „	„	In art. 14 wordt; *lees:* In art. 14 worden.
„	29,	„	11 v. b.,	„	reçevra; *lees:* recevra.
„	44,	„	15 „	„	le clé; *lees:* la clé.
„	59,	„	2 „	„	pouvoir; *lees:* pourvoir.
„	64,	„	13 „	„	...dan konden daarbij, enz.; *lees:* dan kon daarbij.
„	130,	„	14 „	„	waar het noch in de Charte enz.; *lees:* waar noch in de Charte enz.
„	135,	„	7 „	„	sluit uit de leden van den R. v. S.; *lees:* sluit de leden van den R. v. St.
„	142,	„	11 v. o.,	„	over te laten; *lees:* over laten.
„	169,	„	4 v. b,	„	l'interêt publique; *lees:* l'interêt public.
„	172,	„	15 „	„	Art. 152. Arrestatie en buitengewone omstandigheden; *lees:* Arrestatie in buitengewone omstandigheden.
„	174,	„	2 v. o.,	„	bedoelt; *lees:* bedoeld.
„	175,	„	15 „	„	vermelt; *lees:* vermeldt.
„	187,	„	4 v. b.	„	vallen; *lees:* valt.
„	190,	„	5 v. o.,	„	bekwaame; *lees:* bekwame.
„	200,	„	12 „	„	kon; *lees:* konden.
„	201,	„	7 v. b.,	„	zich te veel enz.; *lees:* te veel enz.
„	202,	„	1 „	„	zal; *lees:* zullen.
„	206,	„	3 „	„	jaarlijksch; *lees:* jaarlijks.
„	207,	„	7 „	„	van meer aan eene zijde; *lees:* van meer dan eene zijde.

Gedrukt bij NIJGH & VAN DITMAR. — Rotterdam.



